

Học viện Tài chính Việt Nam
Viện Khoa học Tài chính

Đại học Nhân dân Trung Quốc
Học viện Tài chính - Tiền tệ

CHÍNH SÁCH TÀI CHÍNH VĨ MÔ TRONG PHÁT TRIỂN VÀ HỘI NHẬP

(Kỷ yếu hội thảo khoa học Việt - Trung)

Nhà xuất bản Tài chính
Hà Nội - 1/2002

MỤC LỤC

MỤC LỤC	1
LỜI NÓI ĐẦU	3
XU THẾ KINH TẾ HIỆN NAY VÀ SỰ LỰA CHỌN CHÍNH SÁCH TÀI CHÍNH	5
<i>GS. An Thế Phú</i> Học viện Tài chính - Tiền tệ Trường Đại học Nhân dân Trung Quốc	
CHÍNH SÁCH TÀI KHÓA TRONG NỀN KINH TẾ CHUYỂN ĐỔI Ở VIỆT NAM	29
<i>PGS. TS Lê Văn Ái, Th.S. Bùi Đường Nghiêu</i> Viện Khoa học Tài chính Việt Nam	
RỦI RO TÀI CHÍNH VÀ PHÒNG NGỪA RỦI RO TÀI CHÍNH	55
<i>TS. Nhạc Thụy Dân</i> Học viện Tài chính - tiền tệ Trường Đại học Nhân dân Trung Quốc	
RỦI RO TÀI CHÍNH VÀ CÁC GIẢI PHÁP PHÒNG NGỪA TRONG PHÁT TRIỂN VÀ HỘI NHẬP	65
<i>GS.TS. Hồ Xuân Phương, TS. Đỗ Đức Minh</i> Viện Khoa học Tài chính Việt Nam	
RỦI RO TRONG HỆ THỐNG TIỀN TỆ VÀ QUẢN LÝ RỦI RO CỦA CÁC TỔ CHỨC TIỀN TỆ	83
<i>PGS.TS Trần Trung Dương</i> Học viện tài chính - tiền tệ Trường Đại học Nhân dân Trung Quốc	
TOÀN CẦU HÓA KINH TẾ VỚI XU THẾ CẢI CÁCH THUẾ CỦA VIỆT NAM	115
<i>TS. Đỗ Đức Minh</i> Viện Khoa học Tài chính Việt Nam	

GIÁM SÁT TÀI CHÍNH VÀ VAI TRÒ CỦA NÓ TRONG ĐIỀU KIỆN HỘI NHẬP KINH TẾ QUỐC TẾ	129
--	------------

TS. Vũ Đình Ánh

Viện Khoa học Tài chính Việt Nam

HỆ THỐNG GIÁM SÁT TÀI CHÍNH CỦA TRUNG QUỐC VÀ TÁC DỤNG CỦA NÓ.....	149
---	------------

Dư Tiểu Bình

Sở NCKH tài chính Bộ Tài chính

GIÁM SÁT TÀI CHÍNH ĐỐI VỚI CÁC TỔ CHỨC TÀI CHÍNH TRUNG GIAN	165
--	------------

PGS.TS. Vũ Văn Hóa, TS. Đinh Xuân Hạng

Học viện Tài chính Việt Nam

NGHIÊN CỨU VẤN ĐỀ TĂNG CƯỜNG CÔNG TÁC GIÁM SÁT QUẢN LÝ TÀI CHÍNH	183
---	------------

GS. Tôn Khai

Phó viện trưởng Học viện tài chính thuế khóa

Đại học tài chính kinh tế Đông Bắc

TOÀN CẦU HÓA KINH TẾ VÀ ẢNH HƯỞNG CỦA NÓ ĐỐI VỚI NGÀNH BẢO HIỂM	207
--	------------

GS.TS. Trương Hồng Đào

Học viện Tài chính - Tiền tệ

Trường Đại học Nhân dân Trung Quốc

LỜI NÓI ĐẦU

Toàn cầu hóa và hội nhập kinh tế quốc tế là một xu thế tất yếu và ngày càng có ảnh hưởng sâu rộng đối với công tác hoạch định các chính sách tài chính vĩ mô ở mỗi quốc gia. Cam kết về hợp tác và tự do hóa tài chính đã và đang trở thành chủ đề chính trong hầu hết các diễn đàn quốc tế. Năm 2001 đã đánh dấu ngoặt mới trong tiến trình tham gia các quan hệ hợp tác kinh tế quốc tế của bằng việc chính thức gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO).

Đối với Việt Nam, tiến trình hội nhập với nền kinh tế thế giới cũng được đẩy nhanh bằng việc đưa ra lộ trình cụ thể vào các chương trình hợp tác kinh tế - tài chính của khu vực ASEAN, APEC, đã ký kết Hiệp định thương mại Việt - Mỹ và cũng đang tích cực chuẩn bị các điều kiện cần thiết để gia nhập WTO.

Quá trình toàn cầu hóa đã tạo ra cho Việt Nam và những cơ hội thuận lợi để phát triển nền kinh tế mỗi nước. Xét ở khía cạnh tích cực, đã đạt được nhiều thành tích đáng khích lệ trong việc ổn định và phát triển kinh tế - tài chính vĩ mô trong bối cảnh bất ổn kinh tế khu vực và thế giới. Tuy nhiên, đối với Việt Nam công cuộc cải cách tài chính vĩ mô đang đặt ra nhiều thách thức. Trong khi toàn cầu hóa và tự do hóa ngày càng được định hình rõ nét và không thể đảo ngược, thì nhiệm vụ đặt ra cho Việt Nam là làm thế nào giảm thiểu được các tác động tiêu cực của quá trình này, đặc biệt là phát hiện và loại trừ các nguy cơ tiềm tàng của sự bất ổn kinh tế - tài chính vĩ mô.

Để học tập những kinh nghiệm thành công của trong lĩnh vực ổn định tài chính vĩ mô, đồng thời nằm trong khuôn khổ hợp tác trong lĩnh vực nghiên cứu khoa học giữa Viện Khoa học Tài

chính Việt Nam và Học viện Tài chính - tiền tệ Đại học Nhân dân, một cuộc Hội thảo khoa học với chủ đề: "Chính sách tài chính vĩ mô trong phát triển và hội nhập" đã được tổ chức từ ngày 2 đến 7/11/2001 tại Hà Nội.

Tại cuộc hội thảo, các nhà khoa học đã đánh giá toàn diện công cuộc cải cách tài chính vĩ mô của hai nước, đặc biệt trong các lĩnh vực thực hiện lộ trình cắt giảm thuế quan, cơ cấu lại chi tiêu công, tiến hành giám sát tài chính khu vực doanh nghiệp, ngân hàng và bảo hiểm để đảm bảo an ninh tài chính quốc gia trong điều kiện toàn cầu hóa và hội nhập quốc tế.

Nhằm cung cấp những thông tin và những quan điểm của các nhà khoa học Việt Nam và trong buổi hội thảo, Viện Khoa học Tài chính tiến hành biên tập và xuất bản cuốn kỷ yếu khoa học: *"Chính sách tài chính vĩ mô trong phát triển và hội nhập"*

Chúng tôi hy vọng cuốn sách sẽ đem đến những tư liệu tham khảo quý giá cho các nhà khoa học và các nhà quản lý trong việc nghiên cứu cũng như hoạch định chính sách tài chính vĩ mô của Việt Nam trong bối cảnh toàn cầu hóa và hội nhập quốc tế.

VIỆN KHOA HỌC TÀI CHÍNH

XU THẾ KINH TẾ HIỆN NAY VÀ SỰ LỰA CHỌN CHÍNH SÁCH TÀI CHÍNH

GS. An Thế Phú

**Học viện Tài chính - Tiền tệ
Trường Đại học Nhân dân Trung Quốc**

I - HIỆU QUẢ CỦA VIỆC THỰC HÀNH CHÍNH SÁCH TÀI CHÍNH TÍCH CỰC

Từ năm 1998 trở lại đây, nước ta thực hành chính sách tài chính tích cực, đến nay đã bước vào năm thứ tư. Từ sự biến hóa phát triển của hình thể kinh tế mà nhìn, chính sách tài chính tích cực đã thu được hiệu quả rõ rệt và được đánh giá cao về các mặt.

1. Thúc đẩy kinh tế tăng trưởng, nền kinh tế quốc dân có sự chuyển đổi cơ chế quan trọng.

Căn cứ theo phân tích và số liệu do Cục Thống kê nhà nước cung cấp, năm 1998 thông qua việc tăng phát hành trái phiếu chính phủ, mở rộng quy mô đầu tư của chính phủ, đã lôi kéo cho GDP tăng trưởng 1,5%, năm 1999 đã đạt tới 2%, năm 2000 lôi kéo lên được 1,7%. Điều này có tác dụng quyết định đối với việc thực hiện mục tiêu tăng trưởng kinh tế dự kiến. Năm 2000 tăng trưởng cả năm của GDP là 8%, giá trị sản xuất công nghiệp là 3.957 tỷ Nhân dân tệ (NDT), so với năm trước tăng trưởng 9,9%; đầu tư tài sản cố định 3.261,9 tỷ NDT, tăng hơn năm trước 9,3%, kim ngạch xuất nhập khẩu đạt 474,3 tỷ USD, tăng hơn năm trước 9,7%.

Tình hình trên chứng tỏ hiện nay hình thể kinh tế vĩ mô của nước ta đã xuất hiện sự chuyển đổi cơ chế quan trọng. Xuất hiện cục diện này, chủ yếu có hai nguyên nhân: *Một là*, chính sách tài chính tích cực, thi hành liên tục nhiều năm, đã chặn đứng xu thế tụt dốc của nền kinh tế, đã thúc đẩy đầu tư và tiêu dùng; *Hai là*, sự chuyển biến tốt của toàn bộ hình thể kinh tế quốc dân, đặc biệt là sự hồi phục của nền kinh tế Đông Nam Á, đã thúc đẩy xuất khẩu tăng trưởng với mức độ lớn.

2. Việc điều chỉnh kết cấu kinh tế có tiến triển quan trọng, chất lượng vận hành kinh tế nâng cao rõ rệt.

Đồng thời với lời kéo cho kinh tế tăng trưởng, việc thi hành chính sách tài chính tích cực cũng thúc đẩy điều chỉnh kết cấu kinh tế. Từ năm 1998 đến năm 2000, lũy kế 3 năm phát hành trái phiếu chính phủ dài hạn về xây dựng là 360 tỷ NDT, chủ yếu dùng vào việc xây dựng các công trình cơ sở về nông lâm thủy lợi, thông tin giao thông, công trình cơ sở thành thị, cải tạo lưới điện thành thị, kho lương thực dự trữ quốc gia. Còn bố trí những khoản vốn chuyên dùng của trái phiếu chính phủ vào việc cải tạo kỹ thuật và tiến bộ khoa học kỹ thuật quan trọng, tăng chi viện cho ngành sản xuất khoa học kỹ thuật cao cấp mới, tăng cường đầu tư cho công trình cơ sở về giáo dục và khoa học kỹ thuật, mở rộng đầu tư cho khai thác miền tây. Những biện pháp này đã thúc đẩy mạnh mẽ sự điều chỉnh kết cấu kinh tế và nâng cao chất lượng vận hành kinh tế. Hiệu quả kinh tế của doanh nghiệp nâng cao lên rất nhiều. Năm 2000 các doanh nghiệp công nghiệp nhà nước và doanh nghiệp cổ phần lũng đoạn nhà nước đã thực hiện được lợi nhuận là 239,2 tỷ NDT, đạt được mức cao nhất của những năm 90 trở lại đây, so với năm trước tăng trưởng 1,4 lần;

bằng 2,9 lần của năm 1997.

3. Đã nâng cao trình độ vận dụng tổng hợp chính sách tài chính và làm phong phú kinh nghiệm quản lý kinh tế vĩ mô.

(1) - Sáu tháng cuối năm 1993, nhắm vào hiện tượng kinh tế "quá nóng" lúc đó, chính phủ đã thi hành chính sách tài chính và chính sách tiền tệ "hai thắt chặt", năm 1996 đã thực hiện kinh tế "hạ cánh nhẹ nhàng", từ đó đã tích lũy được kinh nghiệm về chữa trị bệnh kinh tế quá nóng. Từ năm 1998 tới nay, thi hành chính sách tài chính tích cực và chính sách tiền tệ ổn định lành mạnh là cuộc thử nghiệm mới về chữa trị kinh tế thắt chặt và đã thu được hiệu quả rõ rệt, tích lũy được kinh nghiệm về mặt này. Sự phối hợp này biểu hiện nổi bật ở chỗ có định hướng phát hành trái phiếu chính phủ đối với các Ngân hàng thương mại nhà nước, đem một bộ phận chênh lệch tiền gửi của ngân hàng chuyển thành đầu tư của tài chính, trên cơ sở xây dựng các công trình hạ tầng cơ sở, đã kết hợp chặt chẽ đầu tư của trái phiếu chính phủ với khoản cho vay đồng bộ của ngân hàng: phát hành 270 tỷ NDT trái phiếu chính phủ loại đặc biệt, bổ sung vốn tư bản cho ngân hàng thương mại nhà nước, phòng ngừa rủi ro của ngân hàng; khoản cho vay của ngân hàng, lãi suất chiết khấu của tài chính đã cùng nhau chi viện cho việc cải tạo khoa học kỹ thuật, sáng tạo trong khoa học kỹ thuật.... Chính sự phối hợp chặt chẽ về chính sách tài chính với chính sách tiền tệ trên đây và sự vận dụng tổng hợp các biện pháp tài chính mới, thúc đẩy được sự chuyển đổi cơ chế quan trọng xuất hiện trong nền kinh tế quốc dân. Điều này đã làm phong phú thêm kinh nghiệm quản lý kinh tế vĩ mô của chúng ta.

(2)- Từ khi thực hiện chính sách tài chính tích cực đến nay, đã phối hợp với chính sách thuế thu, chủ yếu biểu hiện ở các mặt sau đây:

- a) *Chính sách thuế khuyến khích đầu tư.* Chủ yếu dùng 2 biện pháp: *Một là*, điều chỉnh hợp lý thuế điều tiết phương hướng đầu tư tài sản cố định. Cần phải nói là, vào năm 1991 khi nền kinh tế đang quá nóng, đã đưa ra biện pháp để khống chế việc đầu tư, chỉ đạo việc đầu tư. Giờ đây để khuyến khích việc đầu tư, bắt đầu từ nửa cuối của năm 1999, đã giảm thu một nửa thuế điều tiết phương hướng đầu tư TSCĐ, và năm 2000 thì đã ngừng thu. Xuất phát từ yêu cầu của nền kinh tế thị trường, cuối cùng đã phải hủy bỏ loại thuế này. *Hai là*, để thúc đẩy sự tiến bộ khoa học kỹ thuật của các doanh nghiệp, cải thiện cho việc cung ứng có hiệu quả, thực hiện chính sách gán bù thuế thu nhập doanh nghiệp đối với đầu tư thiết bị của doanh nghiệp.
- b) *Chính sách thuế khuyến khích xuất khẩu.* Để khuyến khích xuất khẩu, nâng cao năng lực cạnh tranh của sản phẩm nước ta trên thị trường quốc tế, trong năm 1998, 1999, nước ta đã nhiều lần nâng cao tỷ lệ thoái thuế xuất khẩu, làm cho tỷ lệ thoái thuế bình quân của hàng xuất khẩu nâng tới 15%.
- c) *Chính sách thuế kích thích tiêu dùng.* Chính sách này liên hệ chặt chẽ với việc điều chỉnh chính sách phân phối thu nhập. Nhu cầu của tiêu dùng là nhu cầu cuối cùng, thông qua việc điều chỉnh chính sách phân phối thu nhập, nâng cao mức thu nhập của dân cư, đặc biệt là mức thu nhập của tầng lớp có thu nhập thấp, là vô cùng quan trọng. Từ ngày 1/7/1999, nhà nước đã điều chỉnh với mức độ tương đối lớn thu nhập của những người có thu nhập thấp ở thành thị. Nâng cao phổ biến

trong cả nước mức tiền lương của công nhân viên các cơ quan, đơn vị sự nghiệp, nâng cao 30% theo mức lương cơ bản; đối với trợ cấp sinh hoạt cơ bản của CNVC phải rời vị trí công tác do chuyển đổi ở các DNNN, tiền cứu tế CNVC thất nghiệp, ba điều bảo đảm sinh hoạt phí thấp nhất của dân cư thành thị nông thôn, cũng tăng trợ cấp 30%; tăng tiêu chuẩn tiền dưỡng lão của CNV thôi việc, nghỉ hưu thuộc các cơ quan đơn vị sự nghiệp, phát bổ sung tiền dưỡng lão quy gộp các khoản mục của CNV thôi việc, nghỉ hưu ở các doanh nghiệp nhà nước mà hãy còn kéo dài chưa trả, nâng cao tiêu chuẩn trợ cấp thương tật, hy sinh cho các đối tượng được ưu tiên.

Để thực hiện các biện pháp này, tài chính nhà nước đã tăng chi ra 54 tỷ NDT, cả nước có hơn 84 triệu người được nhận các khoản trợ cấp này. Năm 2000, do cả năm chi tiêu cấp ra, số tiền này đã tăng lên một lần. Do phần chi tiêu này thuộc loại chi tiêu mang tính chất tiêu dùng, chỉ có thể dựa vào tăng thuế thu để giải quyết. Đó chính là nói điều chỉnh chính sách phân phối thu nhập kích thích tiêu dùng dựa vào thuế để chi tiêu. Ngoài ra, liên quan đến thuế còn có: (i) Từ tháng 11/1999 bắt đầu khôi phục việc đánh thuế thu nhập cá nhân đối với lợi tức tiền gửi tiết kiệm của dân cư. Mục đích trực tiếp của nó là để huy động vốn đạt mức nâng cao thích đáng cho bảo đảm xã hội về "ba điều bảo đảm" đã nêu ở trên, đồng thời cũng để điều tiết thỏa đáng khoảng cách của thu nhập cá nhân, kích thích dân cư đem tiền gửi tiết kiệm chuyển vào tiêu dùng và đầu tư, mở rộng nhu cầu trong nước. (ii) Cải thiện môi trường tiêu dùng, thanh lý chính sách hạn chế nhu cầu tiêu dùng ra đời trong điều kiện thị trường ở phía bên bán, cổ vũ nhu cầu tiêu dùng hợp lý. Ví dụ: Thông qua việc xóa bỏ các loại thu phí và điều chỉnh chính sách thuế thu, hạ thấp giá thuế nhà ở và giải quyết vấn đề giá bán xe hơi quá cao, khuyến khích tiêu thụ nhà ở và xe hơi. (iii) Làm thử việc cải cách

phí và thuế ở nông thôn giảm nhẹ gánh vác của nông dân.

II - MẤY VẤN ĐỀ CẦN NGHIÊN CỨU TRONG VIỆC THI HÀNH CHÍNH SÁCH TÀI CHÍNH TÍCH CỰC

1. Nhìn nhận rủi ro tài chính như thế nào?

Việc thực thi chính sách tài chính tích cực, đã tăng thêm một bước về rủi ro tài chính. Rủi ro tài chính tập trung thể hiện ở rủi ro về công nợ. Rủi ro về công nợ là vấn đề nghiên cứu quy mô của trái phiếu chính phủ có thỏa đáng hay không. Chỉ tiêu để đánh giá quy mô của trái phiếu chính phủ chủ yếu có 3 tiêu thức:

- 1) *Mức độ tồn tại của trái phiếu chính phủ.* Là tỷ lệ của số trái phiếu chính phủ phát hành trong năm đó, chiếm trong số chỉ tài chính của năm đó. Ở đây lại bao gồm 2 chỉ tiêu: Một là, tỷ lệ của số trái phiếu chính phủ phát hành, chiếm trong số chỉ tài chính của cả nước. Hai là, tỷ lệ của số trái phiếu chính phủ chiếm trong số chỉ của tài chính trung ương. Do ở nước ta không cho phép chính quyền địa phương phát hành trái phiếu, chỉ tiêu thứ hai càng có ý nghĩa hiện thực. Từ kinh nghiệm quốc tế mà xem xét, mức độ tồn tại về công nợ của tài chính nhà nước đại thể là từ 15% đến 20%. Với tài chính trung ương thì là 25% - 30%. Tình hình thực tế của nước ta là, từ thập kỷ 80 trở lại đây, mức độ tồn tại về công nợ của tài chính nhà nước không ngừng tăng lên. Năm 1995 là 20%, vượt quá đường cảnh giới, năm 1998 đã lên tới 29,7%, năm 1999 là 30,6%. Mức độ tồn tại công nợ của tài chính trung ương lên càng nhanh, năm 1994 liên tục vượt quá 50%, năm 1998 càng cao, đạt tới 71,1%, vượt quá mức cảnh giới quốc tế trên 1 lần, rõ ràng là quá cao.

- 2) *Tỷ suất trả nợ của trái phiếu chính phủ*: Là tỷ trọng của số tiền trả nợ vốn và lãi chiếm trong số thu nhập tài chính cả năm, một chỉ tiêu để đánh giá khả năng trả nợ của tài chính nhà nước trong năm đó. Thông thường người ta cho rằng cần khống chế ở mức 10%. Nước ta năm 1995, căn cứ theo thu nhập tài chính cả nước và thu nhập của cấp tài chính trung ương để tính toán thì tỷ lệ trả nợ là 14,1% và 27,1%, còn năm 1998 là 23,8% và 48,1%, đều cao hơn rất nhiều so với mức cảnh giới.
- 3) *Tỷ lệ gánh chịu về trái phiếu chính phủ*: Là tỷ trọng của số lũy kế về trái phiếu chính phủ chiếm trong tổng giá trị sản phẩm trong nước. Nước ta năm 1990, chỉ tiêu này là 6,5%, năm 1998 là 13,5%, thấp hơn nhiều so với các nước phát triển. Ví dụ: Nước Mỹ là 52% (năm 1992), Nhật bản là 52,7% (năm 1992), nước Anh là 37,2% (năm 1991), nước Đức là 25,8% (năm 1991), của nước Pháp là 29,6% (năm 1992). Còn tỷ suất của "Hiệp ước Maastricht" quy định là 60%. Nếu lấy đó làm tiêu chuẩn thì gánh vác công nợ của nước ta không phải là nặng, vẫn còn đất trống tương đối lớn cho phát hành công trái.

Ở đây đang tồn tại một lập luận đặc biệt, tức là dùng mức độ tồn tại của trái phiếu chính phủ và tỷ suất trả nợ trái phiếu chính phủ để mà đo lường thì trước mắt, quy mô trái phiếu chính phủ của nước ta quá lớn, vượt quá đường cảnh giới quốc tế. Song dùng tỷ suất gánh chịu về trái phiếu chính phủ để đo lường thì quy mô của trái phiếu chính phủ không lớn, còn cách xa tiêu chuẩn. Vậy thì nên nhận thức vấn đề này như thế nào? Cần thấy rằng:

- a) *Thứ nhất, lịch sử khác nhau.* Các nước phương tây phát hành trái phiếu đã có lịch sử trên một trăm năm, còn nước ta tính từ năm 1981 chẳng qua mới 20 năm. Song tỷ suất gánh chịu về công nợ tăng trưởng rất nhanh. Năm 1981 là 2,4%, năm 1990 là 6,5%, còn năm 1998 là 13,5%, bằng 5,6 lần năm 1981 và bằng 2 lần năm 1990.
- b) *Thứ hai, tình hình đất nước khác nhau.* Hiện nay tỷ suất gánh chịu công nợ của nước ta tuy thấp hơn các nước phương Tây, song sức chịu đựng đối với công nợ của các nước phát triển phương Tây mạnh: Một là, thực lực kinh tế hùng hậu, hiệu quả kinh tế tốt. Hai là, trình độ tập trung của tài chính cao, thu nhập tài chính chiếm tỷ trọng trong GDP thường là 30% - 40%, có nước cao vượt quá 50%. Còn nước ta mặc dù tốc độ tăng trưởng kinh tế tương đối nhanh, song hiệu suất kém. Năm 1998 ở nước ta tỷ suất đóng góp của tổng giá trị tài sản của các doanh nghiệp công nghiệp quốc doanh và doanh nghiệp ngoài quốc doanh quy mô lớn chỉ là 7,12%; nhất là trình độ tập trung về tài chính rất thấp; tỷ trọng của thu nhập tài chính chiếm trong GDP, năm 1993 là 10,6%, năm 2000 cũng chỉ là 15%. Cần biết rằng trái phiếu chính phủ nói cho cùng là sẽ do chính phủ trả nợ.
- c) *Thứ ba, cần phải xem xét vấn đề công nợ mang tính ổn định.* Ở trên nói đến là quy mô trên danh nghĩa của trái phiếu chính phủ, nó khác với quy mô hiện thực của trái phiếu chính phủ. Quy mô hiện thực của trái phiếu chính phủ còn cần bao gồm cả công nợ nhà nước dưới hình thức khác mà có tính chất giống như trái phiếu chính phủ. Có người gọi là công nợ có tính ổn định, như thiếu nợ về tiền lương, khoản lỗ kết chuyển của doanh nghiệp lương thực, khoản cho vay khó đòi của các ngân hàng nhà nước, công nợ của các ngành công cộng khác,

công nợ về tiền vốn cho bảo đảm xã hội.... Có người đánh giá rằng, nếu đem các khoản công nợ có tính chất ổn định này tính vào, thì quy mô hiện thực của trái phiếu chính phủ nước ta có thể tới 4.000 tỷ - 5.000 tỷ NDT trở lên. Tính toán theo cách đó thì tỷ suất gánh chịu công nợ của năm 1998 là trên 50%. Theo đánh giá của Ngân hàng thế giới thì tỷ trọng này ở giữa 75% - 100% ⁽¹⁾. Tất nhiên là các công nợ mang tính ổn định nói trên chưa chắc đều có thể chuyển thành công nợ có ý nghĩa về pháp luật, song trong đó có một bộ phận khá lớn, theo tính chất của nó mà nói là công nợ nhà nước, cuối cùng không thể không do tài chính của chính quyền "hứng chịu". Ngoài ra, theo điều tra điển hình của các nơi, gánh nặng công nợ các kiểu của chính quyền địa phương cũng rất đáng kể, cũng tồn tại rủi ro về công nợ như vậy.

Tình hình trên đây chứng tỏ, hiện nay quy mô trái phiếu chính phủ ở nước ta, bất kỳ xem xét dưới khía cạnh nào, cũng đều không thể coi là nhỏ, nó đang tồn tại rủi ro tài chính, cho dù đây là cái giá phải trả của việc thực hiện chính sách tài chính tích cực, không thể tránh được.

2. Đánh giá như thế nào về sự tăng trưởng với tốc độ nhanh của thu nhập thuế mấy năm gần đây.

Chính sách tài chính tích cực của đang thực hành hiện nay trên thực chất, chính là chính sách tài chính mang tính mở rộng. Căn cứ theo lý luận chung và kinh nghiệm các nước thì việc thực hành chính sách tài chính mang tính mở rộng chống lại sự suy thoái kinh tế, chủ yếu có hai biện pháp: Một là, mở rộng

¹ Giả Khang, Triệu Toàn Hậu "Nghiên cứu quy mô công trái của nước ta và chính sách tương quan", tham khảo nghiên cứu kinh tế số 73 năm 2000.

chỉ tiêu của chính quyền. Hai là, giảm thuế. Còn nước ta hiện nay chủ yếu là dùng cách phát hành trái phiếu chính phủ, mở rộng chỉ tiêu của chính quyền. Về mặt thu nhập, từ góc độ gánh chịu thuế vĩ mô mà nhìn, không chỉ là không giảm thuế, mà còn tăng thuế khác thường.

Điều này được phản ánh ra từ sự tăng trưởng khác thường về hệ số tài chính của thuế thu và sự không ngừng nâng cao thuế suất vĩ mô của những năm này:

Biểu 1: Hệ số đàn tính của thuế thu và tỷ suất gánh chịu thuế vĩ mô của giai đoạn 1900 - 2000

Hạng mục	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Tỷ lệ tăng trưởng GDP (%)	9,7	16,6	23,2	30,0	35,0	25,1	16,1	9,7	5,2	4,6	9,1
Tỷ lệ tăng trưởng thuế (%)	3,5	6,0	10,3	29,1	20,5	17,8	14,4	19,2	12,5	15,3	30,2
Hệ số đàn tính của thuế	0,36	0,36	0,44	0,97	0,59	0,71	0,89	1,98	2,40	3,33	3,32
Tỷ trọng thuế/GDP (%)	15,2	13,8	12,4	12,3	11,0	10,3	10,2	11,1	11,8	13,0	15,6

Ghi chú:

- 1/ Các số liệu từ 1990 - 1999 là căn cứ vào "Niên giám thống kê năm 2000" để tính.
- 2/ Tỷ lệ tăng trưởng GDP căn cứ vào giá cả trong năm đó để tính.
- 3/ Tỷ lệ tăng trưởng GDP năm 2000 căn cứ vào số liệu hữu quan trong "Báo cáo kế hoạch cương yếu về phát triển kinh tế quốc dân và phát triển xã hội" trong kế hoạch 5 năm lần thứ 10 của Thủ tướng Chu Dung Cơ, để tính ra.
- 4/ Tỷ lệ tăng trưởng của thuế thu năm 2000, căn cứ vào số liệu thống kê hữu quan của Tổng cục thuế nhà nước để tính ra.

Từ lâu nay, tỷ lệ tăng trưởng về thuế thu của nước ta vẫn thấp hơn tỷ lệ tăng trưởng GDP, tức là hệ số đàn tính của thuế bé hơn 1. Hệ số đàn tính của thuế từ 1990 - 1996 trong biểu đều bé hơn 1, bình quân là 0,61. Ở nước ta hệ số đàn tính của thuế bé hơn 1, có tính tất nhiên nhất định của nó. Về căn bản mà nói, đó là do kết cấu của thuế thu nước ta quyết định. Nước ta luôn luôn thi hành kết cấu chế độ thuế lấy thuế hàng hóa (gồm cả dịch vụ) làm chủ thể và tỷ trọng của thuế) làm chủ thể và tỷ trọng của

thuế không ngừng nâng cao, từ 57% ở năm 1985, nâng lên tới 77% ở năm 1995. Do thuế hàng hóa lấy giá trị luân chuyển của hàng hóa làm căn cứ tính thuế và dùng thuế suất tỷ lệ. Do đó về lý luận mà nói, thu nhập của thuế hàng hóa nhiều nhất cũng chỉ có thể tăng trưởng cùng bước với GDP, mà không thể vượt quá tốc độ tăng trưởng của GDP được, tức là trừ phi có nhân tố đặc biệt (như cải cách chế độ thuế, tăng cường quản lý trưng thu) ra, đàn tính thu nhập của chế độ thuế lấy thuế hàng hóa làm chủ thể, chỉ có thể bé hơn 1.

Thế nhưng từ năm 1997 - 2000, hệ số đàn tính của thuế nâng cao với mức độ lớn, lần lượt theo 4 năm là: 1,98, 2,40, 3,33 và 3,32 bình quân là 2,76. Đó tức là nói 4 năm nay, tỷ lệ tăng trưởng của thuế thu, bình quân là 2,8 lần tỷ lệ tăng trưởng của GDP. Điều này rõ ràng là tăng trưởng khác thường. Mấy năm nay do tỷ lệ tăng trưởng của thuế cao hơn rất nhiều tỷ lệ tăng trưởng của GDP, do đó mang lại thuế suất vĩ mô, tức là tỷ trọng của thu nhập về thuế chiếm trong GDP không ngừng nâng cao, từ 11,1% năm 1997, nâng tới 15,6% ở năm 2000, tức mỗi năm tăng trưởng 1,5%.

Tình hình trên đây có lẽ có mấy vấn đề cần suy nghĩ:

(1)- Từ năm 1998 trở lại đây, nước ta trên thực chất là thi hành chính sách tăng thuế.

Từ năm 1998 trở lại đây, hệ số đàn tính của thuế tăng trưởng ở mức độ lớn và mức gánh chịu thuế vĩ mô không ngừng nâng cao, có thể khái quát đem quy nó vào phạm trù "tăng thuế" được hay không? Vấn đề ranh giới khái niệm về "tăng thuế" và "giảm thuế", trong xã hội đang có những cách nhìn khác nhau. Từ góc độ vĩ mô mà khảo sát, có thể kể ra rất nhiều điều tiêu chuẩn. Song nếu từ vĩ mô mà khảo sát, thì sự biến động về gánh

chịu thuế vĩ mô nên là chỉ tiêu đánh giá chủ yếu nhất, vì rằng nó phản ánh một cách tổng hợp gánh chịu thuế trong nền KTQD đã cao lên hay đã hạ xuống. Do đó việc nâng cao hệ số đàn tính của thuế và gánh chịu về thuế vĩ mô, nên thuộc về phạm trù tăng thuế.

(2)- Phân tích nguyên nhân những năm này gánh chịu về thuế vĩ mô lên cao.

a/ Ảnh hưởng của nhân tố kinh tế. Do liên tục thực thi chính sách tài chính tích cực đã thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, nhất là kinh tế năm 2000 đã xuất hiện sự chuyển đổi cơ chế quan trọng, đã lôi kéo thuế tăng trưởng. Biểu hiện nổi bật: *Một là*, do kinh tế tăng trưởng cộng thêm là một bộ phận được chính sách ưu đãi thuế đến thời kỳ khôi phục lại việc thu thuế, giá dầu thô lên cao... làm cho thuế giá trị gia tăng so với năm trước tăng lên với mức độ lớn. *Hai là*, tăng trưởng nhanh của mậu dịch đối ngoại, nhập khẩu tăng ở mức lớn, làm cho thuế nhập khẩu tăng trưởng nhiều. *Ba là*, hiệu quả của các doanh nghiệp nhà nước có cải thiện rõ rệt, thu nhập nộp lên trên của doanh nghiệp gia tăng. *Bốn là*, doanh số kinh doanh của các ngành dịch vụ là ngành tín dụng, bảo hiểm, tiêu thụ bất động sản, ngành xây dựng lắp ráp và du lịch, ăn uống đều tăng trưởng tương đối nhanh, thuế doanh nghiệp tăng tương đối nhanh so với năm trước. *Năm là*, giao dịch của thị trường chứng khoán sôi động, giá trị giao dịch mở rộng. Thuế trước bạ giao dịch chứng khoán có mức tăng lớn so với năm trước. Vấn đề nhân tố kinh tế ảnh hưởng đến tăng trưởng của thuế như thế nào vẫn cần sự phân tích cụ thể. Vì rằng theo đà tăng trưởng của GDP, số tuyệt đối của thuế thu sẽ tăng trưởng theo. Đó là điều dễ hiểu. Song vì sao năm 2000 tăng trưởng của thuế gần bằng 3 lần tăng trưởng của GDP, thì cần phân tích thêm một bước, trước mắt còn chưa rõ ràng lắm.

b/ Tăng cường độ việc quản lý thu thuế. Hiện nay ở nước ta đang tồn tại rất nhiều hiện tượng gian lận thuế, trốn thuế, tạo nên sự thất thoát lớn về thuế. Do đó thông qua việc tăng cường quản lý thu, ngăn chặn các lỗ rò rỉ, tiềm lực tăng trưởng của thuế còn có thể khai thác. Ví dụ: Năm 1998 thuế thu về công thương tăng trưởng 100 tỷ NDT, chủ yếu dựa vào việc tăng cường quản lý thu, giảm bớt gian lận thuế và giải quyết thiếu nợ thuế để thực hiện. Số thuế do xử lý nợ thuế cũ của năm đó là 27,5 tỷ NDT, tỷ lệ giải quyết đạt 57,8% thu nhập về kiểm tra truy bù, phạt tiền thuế là 45,96 tỷ NDT. Ngoài ra do kiểm tra các hộ bỏ sót thuế, quản lý để sót để rò rỉ... làm tăng thu thuế được hàng tỉ NDT. Đồng thời việc đả kích mãnh liệt buôn lậu cũng có tác dụng quan trọng đối với việc gia tăng lớn về quan thuế. Tăng cường quản lý trung thu thuế, nỗ lực thực hiện thu hết các khoản thuế phải thu, không còn nghi ngờ gì, đó là điều chính xác. Song so sánh với cục diện quản lý trung thu lỏng lẻo trước đây mà xem xét, thì về mặt khách quan đã tăng nặng thêm gánh vác về thuế thực tế cho một số doanh nghiệp, đã gây ra hiệu ứng thắt chặt đối với phát triển kinh tế.

c/ Vấn đề tồn tại về "thu giả" thuế. Có nhiều loại hình thức này. Có loại vì muốn hoàn thành nhiệm vụ mà dự thu trước khoản thuế kiểu "chạy ăn từng bữa". Có loại là tín dụng nộp thuế, có loại thì trực tiếp lập tài khoản giả, diễn không hóa đơn thuế, dùng phương pháp "ghi thu ghi chi" thực hiện "chuyển không không có thuế". Hiện tượng "thu giả" xuất hiện, vừa có liên quan đến những người lãnh đạo Cục thuế ở một số địa phương muốn thể hiện thành tích, vừa không tách rời khỏi việc giao nhiệm vụ thuế thu quá lớn, thường thường là bị bắt buộc. Điều này có thể sẽ mang lại một loạt hậu quả không tốt cho nền kinh tế và cho công tác thuế.

(3)- Hậu quả của tăng thuế những năm này là gì?

Kết quả tăng thuế mấy năm đối với việc thi hành chính sách tài chính tích cực là có lợi hay có hại? Từ đó ảnh hưởng đối với nền KTQD là hiệu ứng dương hay là hiệu ứng âm? Hoặc là nói, phương hướng điều hành của chính sách thuế hiện nay, về tổng thể có nhất trí với chính sách tài chính tích cực không? Nếu gạt sang một bên các bối cảnh và điều kiện xã hội, nhìn chung mà nói thì việc thuế thu tăng trưởng mức độ lớn và tỷ trọng của thu nhập về thuế chiếm trong GDP nâng cao, là nguyện vọng về nâng cao "hai muốn" của tài chính mà bao năm nay chúng ta muốn thực hiện, đến nay đang bắt đầu cất bước và điều này đương nhiên là việc lớn. Đồng thời ở đây cũng kết đọng bao mồ hôi công sức của đội quân thuế vụ cả triệu người, và thật là đáng chúc mừng. Vấn đề là ở chỗ, trước mắt trong bối cảnh nền kinh tế nước ta thất chặt, trong điều kiện thi hành chính sách tài chính tích cực, thì kết quả việc tăng thuế có thích ứng với nó không?

Mặc dù hiện nay nền kinh tế nước ta đã xuất hiện việc chuyển đổi cơ chế, song vấn đề đầu tư của xã hội (dân cư) còn yếu, tiêu dùng của dân cư không mạnh, còn chưa có sự chuyển biến căn bản, trên mức độ rất lớn là dựa vào đầu tư của trái phiếu chính phủ để chi ra. Việc này phải chăng là có quan hệ với việc gánh vác về thuế và phí của doanh nghiệp và dân cư quá nặng? Thêm vào đó, bộ phận tài nguyên thông qua thuế giá trị gia tăng chuyển về cho chính quyền chi phối, do dân chúng sử dụng hay do chính quyền sử dụng, cái nào hiệu quả lớn hơn? Tất cả những việc này đều cần đi sâu điều tra, nghiên cứu và tính toán thì mới có thể trả lời một cách khẳng định được.

III- LỰA CHỌN CHÍNH SÁCH TÀI CHÍNH TRONG THỜI KỲ KẾ HOẠCH 5 NĂM LẦN THỨ MƯỜI CỦA TRUNG QUỐC

1. Tính tất yếu của việc tiếp tục thực hành chính sách tài chính tích cực

Cách nhìn của mọi người đối với hình thức kinh tế vĩ mô của nước ta tương đối nhất trí, việc này có thể dùng hai câu nói để khái quát:

Một là, nền KTQD đã xuất hiện sự chuyển đổi cơ chế quan trọng. Hai là, cơ sở vẫn không vững chắc. Về việc nền KTQD xuất hiện sự chuyển đổi cơ chế quan trọng thì đã nói trong phần "Chính sách tài chính tích cực thu được hiệu quả rõ rệt" ở trên. Ở đây tập trung phân tích vấn đề "Cơ sở vẫn không vững chắc", vì nó quyết định tính tất yếu cho tiếp tục thi hành chính sách tài chính tích cực. Biểu hiện của cơ sở vẫn không vững chắc, chủ yếu ở mấy mặt dưới đây:

(1)- Đầu tư tăng trưởng chậm trễ, nhất là lực khởi động đầu tư trong dân cư còn yếu ớt, trở thành nhân tố chủ yếu hạn chế nhu cầu trong nước.

Đầu tư tài sản cố định từ quý 4 năm 1999 bắt đầu có xu thế tăng trở lại từng bước, song tăng trưởng vẫn chủ yếu dựa vào đầu tư của chính phủ (đặc biệt là đầu tư của trái phiếu chính phủ). Năm 1999, mức độ lệ thuộc của số đầu tư mới tăng toàn xã hội, đối với đầu tư trong dự toán ngân sách là từ 34,66% của năm trước, tăng lên đến 101,27%. Đồng thời tăng trưởng của đầu tư, dựa dẫm một cách nghiêm trọng vào đầu tư của kinh tế nhà nước. Năm 1999, mức độ lệ thuộc về đầu tư mới tăng toàn xã hội đối

với đầu tư của nhà nước, ước khoảng 90%, còn từ năm 1993 đến 1997 mức độ lệ thuộc bình quân là 45,2%. Hiện nay tuy đầu tư của xã hội có sự khôi phục, song tốc độ tăng trưởng vẫn còn chậm chạp, trong điều kiện này nếu đầu tư của trái phiếu chính phủ xuống thấp thì tăng trưởng đầu tư của xã hội sẽ tụt xuống với tốc độ nhanh.

(2)- Tăng trưởng về tiêu dùng không ổn định, việc mở rộng tiêu dùng có khó khăn khá lớn.

Hiện nay, nhu cầu về tiêu dùng của nước ta không có đủ, là kết quả của việc gửi tiết kiệm nhiều, đầu tư nhiều, thu nhập thấp, tiêu dùng thấp từ lâu cho tới nay. Tỷ lệ đầu tư của những năm 80 là 35,3%, từ 1993 - 1998 tăng lên tới 40,2%, tăng gần 5%. Cùng thời kỳ đó tỷ lệ tiêu dùng cuối cùng từ 65,1% xuống tới 58,2%, xuống 6,9%. Tỷ trọng của tiêu dùng cuối cùng chiếm trong chi tiêu của GDP, so với mức bình quân của thế giới thấp 11%, so với Mỹ, Ấn Độ thấp 20%.

Nguyên nhân chủ yếu gây nên tỷ lệ tiêu dùng cuối cùng thấp: Một là, tỷ lệ tăng trưởng thu nhập của dân cư thấp hơn tỷ lệ tăng trưởng của kinh tế. Từ 1986 - 1998 tăng trưởng bình quân hàng năm của GDP là 9,6%, thu nhập có thể chi phối theo bình quân đầu người của gia đình dân cư, tăng trưởng bình quân hàng năm là 5,7%. Tăng trưởng bình quân hàng năm về thu nhập ròng bình quân theo người trong gia đình dân cư ở nông thôn là 4,2%. Năm 1998 nông thôn tụt trở về 3,8%. Năm 2000 lại tụt nữa xuống đến 2,1%. Hai là, chưa hình thành những cơn sốt về tiêu dùng. Mặc dù thời gian gần đây, ở trong nước đã xuất hiện một số điểm nóng về tiêu dùng, như nóng về du lịch, nóng về mạng vi tính, nóng về giáo dục... song những điểm nóng này đều là cục bộ, hoặc ở vào giai đoạn sơ khai, các điểm nóng về tiêu dùng

thuộc loại hình chủ đạo mới thì chưa hình thành thực sự, mà đây là nhân tố có tính quyết định, nó chi phối việc sản sinh ra các chu kỳ tăng trưởng sản xuất mới. Lực lượng tiêu dùng chủ đạo, quyết định nền kinh tế tương lai của nước ta lại bước lên một bậc mới, sẽ là các loại sản phẩm về nhà ở, xe du lịch, thông tin điện tử..., song ở đây có một đoạn đường rất dài phải đi. *Ba là*, ảnh hưởng của nhân tố tâm lý tiêu dùng. Điều này có quan hệ với rất nhiều việc mà cải cách chưa làm tới. Do cải cách nhà ở, cải cách chế độ bảo hiểm, cải cách chế độ giáo dục chưa làm được, dự kiến tăng chi giảm thu vẫn chưa làm tốt.

(3)- Tính bất xác định tương đối lớn trong các nhân tố quốc tế, không thể đánh giá quá cao tác dụng của việc xuất khẩu tăng trưởng liên tục sẽ thúc đẩy nhu cầu trong nước.

Bước vào thập kỷ 90, kinh tế nước Mỹ thực hiện được sự phồn vinh lâu dài nhất sau chiến tranh. Đây chủ yếu là do sự thúc đẩy của các nhân tố kinh tế mới. Song nhân tố kinh tế mới cũng có thể sinh ra sự dao động mang tính chu kỳ. Dự đoán nền kinh tế Mỹ trong mấy năm gần đây sẽ xuất hiện một số điều chỉnh mang tính tự phát, xuống đến mức tăng trưởng vừa phải. Điều này sẽ gây ra sự ảnh hưởng tác động đến nền kinh tế Châu Á và nền kinh tế nước ta. Ngoài ra nước ta sẽ gia nhập WTO, mặc dầu việc này tương đối có lợi cho sự phát triển lâu dài của nước ta, nhưng trong thời gian gần sẽ sinh ra một sự tấn công kinh tế, xuất khẩu phải đối mặt với thách thức lớn hơn là vận hội. Nhập khẩu sẽ tăng trưởng nhanh hơn một chút, xuất siêu sẽ giảm một chút, không thể dự đoán cao về tác dụng của xuất khẩu ròng đối với tăng trưởng kinh tế.

Những phân tích trên đây chứng tỏ sự chuyển biến tốt của hình thức kinh tế mới. Nhìn từ nguyên nhân trong nước, chủ

Yếu tố là kết quả của việc thi hành chính sách tài chính tích cực, đặc biệt là đầu tư của trái phiếu chính phủ đang đi lên, bản thân nền kinh tế còn chưa hình thành động lực tăng trưởng nội tại. Trong tình hình này mà buông lỏng chính sách tài chính tích cực thì sẽ dẫn đến nguy cơ kinh tế tụt dốc. Ở đây chúng ta cần rút ra những bài học kinh nghiệm của nước ngoài. Ví dụ, Nhật bản từ năm 1991 bắt đầu xa vào vũng lầy suy thoái kinh tế lâu dài. Để xoay chuyển tình hình này, chính phủ Nhật bản trong thời kỳ giữa những năm 90, đã từng dùng hàng loạt chính sách mở rộng nhu cầu trong nước để kích thích nhu cầu trong nước tăng trưởng. Song khi hình thể kinh tế hơi biến chuyển tốt thì họ lại bỏ lỏng chính sách này. Kết quả làm trước buông sau khiến cho sau đó khởi động lại nền kinh tế phải trả giá lớn hơn. Chúng ta nên rút ra bài học này. Căn cứ vào tình hình trên đây, ở nước ta tiếp tục thi hành chính sách tài chính tích cực là cần thiết.

2. Trọng điểm và phương thức tiếp tục thi hành chính sách tài chính tích cực

(1)- Tiếp tục tăng với mức độ thích đáng việc phát hành trái phiếu chính phủ.

Thực chất của chính sách tài chính tích cực là một loại chính sách tài chính mang tính mở rộng, trả giá bằng việc mở rộng bội chi tài chính và quy mô phát hành trái phiếu chính phủ. Nước ta đã liên tục thi hành chính sách tài chính tích cực 3 năm, làm cho bội chi tài chính và quy mô trái phiếu chính phủ tăng với mức độ lớn. Xét tới vấn đề thu nhập của tài chính nước ta chiếm tỷ trọng trong GDP quá thấp, vấn đề bội chi và trái phiếu chính phủ, rủi ro về tài chính đang mở rộng. Do đó khi xác định quy mô phát hành của trái phiếu chính phủ, phải vừa bảo đảm nhu cầu của kinh tế, lại vừa phải xem xét khả năng chịu đựng của tài

chính, làm cho nó giữ được trong phạm vi vừa phải.

Phương hướng sử dụng của trái phiếu chính phủ, trước tiên phải sử dụng vào việc nhanh chóng xây xong và đầu tư cho các hạng mục đang xây dựng, nâng cao hiệu quả sử dụng của công trình; cần tăng thêm nhiều mức độ đầu tư cho các công trình cơ sở ở miền tây và các công trình sinh thái; thông qua phương thức lãi suất chiết khấu... để mở rộng sự chi viện của trái phiếu chính phủ đối với các ngành công nghiệp kỹ thuật mới, cao cấp và đối với việc cải tạo kỹ thuật của các ngành nghề truyền thống, thúc đẩy tiến bộ và nâng cấp kỹ thuật của các ngành sản xuất.

Phương thức sử dụng trái phiếu chính phủ là nên giảm thích đáng đầu tư trực tiếp, từng bước tăng thêm tỷ trọng đầu tư gián tiếp, tức là dùng các biện pháp tài chính tham gia cổ phần, trợ cấp lãi suất chiết khấu... để thu hút sự bỏ vốn đầu tư của dân chúng. Ví dụ, nếu mỗi năm tài chính có thể bỏ ra 50 tỷ NDT đầu tư cho các hạng mục riêng, mà dùng lãi suất chiết khấu là 5%/năm để tính toán thì có thể trực tiếp khởi động quy mô đầu tư của xã hội là 1.000 tỷ NDT, thực sự nêu được tác dụng "bốn lạng hơn ngàn cân". Đối với một số hạng mục cải tạo kỹ thuật khả năng cạnh tranh có lãi thì có thể dùng biện pháp bảo lãnh tài chính thu hút vốn vay của ngân hàng để mở rộng đầu tư. Dùng phương thức đầu tư gián tiếp còn có lợi cho việc căn cứ vào sự biến động của tình thế kinh tế mà thu gọn từng bước quy mô đầu tư và tạo điều kiện cho việc thay đổi loại hình chính sách của tài chính.

Hiện nay nước ta chỉ cho phép chính phủ trung ương được phát hành trái phiếu chính phủ, không cho phép chính quyền địa phương phát hành. Để giải quyết vấn đề sử dụng tiền trái phiếu của địa phương, thì dùng cách trung ương thống nhất phát hành trái phiếu, rồi lấy ra từ trong đó một bộ phận chuyển cho địa

phương vay lại để sử dụng. Đây thực chất là việc chính quyền trung ương thay chính quyền địa phương phát hành trái phiếu. Cách làm này không lợi cho việc địa phương nghiên cứu thống nhất bố trí đầu tư và tăng cường tính khả thi của hạng mục, còn có thể dẫn đến việc địa phương thoái thác trách nhiệm trả nợ. Do đó nên cho phép chính quyền địa phương có điều kiện, căn cứ vào nhu cầu để phát hành trái phiếu xây dựng cho hạng mục xây dựng riêng và tăng cường giám đốc, tiền nào việc ấy.

(2)- Chính sách tài chính, thuế khuyến khích và chỉ đạo đầu tư dân cư.

Then chốt để mở rộng đầu tư là khuyến khích và chỉ đạo đầu tư dân cư tăng trưởng. Để làm việc này cần dùng một loạt biện pháp chính sách đồng bộ để giải quyết vấn đề. Cần có sự chuyển biến về quan niệm hơn nữa, đối với kinh tế dân doanh thì hành chính sách đối đãi như với kinh tế nhà nước: mở rộng lĩnh vực đầu tư, ngoài lĩnh vực liên quan đến an toàn của quốc gia và lĩnh vực bắt buộc nhà nước phải lũng đoạn ra, các lĩnh vực khác đều nên cho phép dân chúng đầu tư kinh doanh, cần tăng nhanh cải cách thể chế đầu tư huy động vốn, mở rộng các kênh huy động vốn cho doanh nghiệp dân doanh....

Về mặt chính sách tài chính: Chủ yếu là thông qua sự đầu tư của chính quyền và đầu tư của trái phiếu chính phủ, dùng các hình thức tham gia cổ phần của tài chính, trợ cấp, lãi chiết khấu để thu hút sự bỏ vốn đầu tư trong dân cư. Điều này như đã nói ở trên.

Về mặt thuế thu, có thể dùng các biện pháp chính sách chủ yếu là: 1) Xóa bỏ thuế điều tiết phương hướng đầu tư tài sản cố định; 2) Thực hành thuế giá trị gia tăng có "hình thức tiêu

dùng", khuyến khích đầu tư vào các ngành nghề và hạng mục thuộc loại hình tập trung vốn và tập trung kỹ thuật; 3) Đối với đầu tư phù hợp với yêu cầu của chính sách ngành nghề thì thi hành chính sách bù trừ phần được miễn vào đầu tư, tăng nhanh khấu hao...; 4) Thi hành chính sách thuế chi viện cho sáng tạo mới về khoa học kỹ thuật. Thông qua ưu đãi về thuế thu, hạ thấp giá thành khai thác khoa học kỹ thuật và điều tiết thu lợi của doanh nghiệp có rủi ro, khuyến khích doanh nghiệp ứng dụng các thành quả mới, thu hút khoa học kỹ thuật mới, tăng nhanh việc cải tạo kỹ thuật; 5) Hạ thấp thuế suất thuế thu nhập của doanh nghiệp, nâng cao tỷ suất lãi của đồng vốn.

(3)- Chính sách tài chính khuyến khích tiêu dùng.

a/ Các việc tăng nhanh cải cách và hoàn thiện chế độ bảo đảm xã hội, không ngừng nâng cao mức bảo đảm xã hội, xây dựng và kiện toàn chế độ bảo đảm xã hội đối với việc thực hiện an ninh xã hội, thu nhỏ khoảng cách về thu nhập của dân cư, khuyến khích tiêu dùng và cải cách doanh nghiệp nhà nước... đều có ý nghĩa rất quan trọng. Then chốt ở đây là cần khơi rộng các kênh huy động vốn cho việc bảo đảm xã hội. Cần thấy là, hiện nay trong số tài sản nhà nước khổng lồ mà nước ta tích lũy được, bao hàm số tiền còn nợ rất lớn về vốn bảo đảm xã hội của CNV các doanh nghiệp nhà nước. Do đó cần thông qua việc chuyển nhượng thành giá trị của một bộ phận tài sản nhà nước.

Ví dụ, thông qua việc mua trở lại và giảm bớt nắm cổ phần nhà nước của các công ty niêm yết chứng khoán để bổ sung cho sự thiếu vốn về bảo đảm xã hội; căn cứ vào yêu cầu xây dựng tài chính công cộng, điều chỉnh cơ cấu chi tiêu của tài chính, nâng cao tỷ lệ chi bảo đảm xã hội trong ngân sách của chính quyền các cấp. Thông qua việc trưng thu thuế bảo đảm xã hội, làm cho vốn của bảo đảm xã hội có được kịp thời, thu đủ số

lượng và tiền nào vào việc nấy. Đồng thời còn phải từng bước nâng cao tiêu chuẩn về bảo đảm xã hội thấp nhất cho cuộc sống của cư dân thành thị, sinh hoạt phí cơ bản của CNVC do cải cách doanh nghiệp nhà nước phải rời vị trí công tác, tiêu chuẩn được cấp về tiền dưỡng lão cho CNVC doanh nghiệp thôi việc, nghỉ hưu và nâng cao mức bảo đảm xã hội.

b/ Dùng các biện pháp để nâng cao hơn nữa thu nhập của dân cư thành thị nông thôn, đặc biệt là thu nhập của tầng lớp có thu nhập thấp ở thành thị và thu nhập của nông dân. Trong vấn đề này ngoài các biện pháp về bảo đảm xã hội đã nêu ở trên ra, chủ yếu có: 1) Thông qua việc ưu đãi thuế, chi viện cho doanh nghiệp dân doanh loại vừa và nhỏ phát triển, mở rộng công ăn việc làm, tăng thu nhập của dân cư; 2) Thông qua việc tích cực điều chỉnh cơ cấu nông nghiệp và kinh tế nông thôn, phát triển việc gia công sâu và phát triển nhiều loại kinh doanh, tăng thu nhập cho nông dân qua nhiều kênh; 3) Giữ vững việc thu mua lương thực thừa của nông dân theo giá được bảo hộ, thực hiện hàng tốt giá cao, bảo hộ lợi ích của nông dân về mặt giá cả; 4) Tích cực chi viện việc phát triển thành phố thị trấn nhỏ, tăng số người có việc làm cho thành phố thị trấn nhỏ, tăng thu nhập của nông dân.

c/ Cải cách về thuế và phí ở nông thôn, giảm gánh nặng cho nông dân một cách thiết thực. Tỷ trọng của thị trường hàng tiêu dùng nông thôn chiếm trong thị trường hàng tiêu dùng cả nước vào thời kỳ đầu của cải cách mở cửa là 66%, hiện nay đã giảm xuống đến khoảng 40%. Nguyên nhân ở đây ngoài việc chịu ảnh hưởng về sự tăng trưởng thu nhập của nông dân liên tục thấp ra, thì quan trọng hơn là gánh vác của nông dân quá nặng đã không chịu nổi, phải kết hợp với cải cách thuế và phí dùng biện pháp thiết thực để giải quyết.

d/ Thanh lý chính sách tiêu dùng bất hợp lý, thúc đẩy hình thành điểm nóng về tiêu dùng. Một thời gian trước mắt và sau này nên bồi dưỡng cho xe hơi và nhà ở thành một điểm nóng mới về tiêu dùng, do đó cần phải thanh lý các chính sách bất hợp lý ngăn cản tiêu dùng xe hơi và nhà ở. Về mặt chính sách thuế và phí, cần trên cơ sở giảm thuế hiện có, tiến thêm một bước thanh lý, giảm bớt và đưa vào quy củ các loại thu phí, hạ thấp gánh vác về thuế và phí, giải quyết vấn đề giá làm nhà ở và giá bán xe hơi quá cao. Làm tốt công tác ban hành và trung thu thuế xăng dầu.

(4)- Chính sách tài chính thuế khuyến khích xuất khẩu.

Thoái thuế xuất khẩu là cách làm thông thường của các nước trên thế giới khuyến khích hàng hóa nước mình xuất khẩu tham gia vào cạnh tranh thị trường quốc tế. Mấy năm gần đây, nhằm chi viện cho xuất khẩu của mậu dịch với nước ngoài, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế trong nước, nhà nước đã nhiều lần nâng cao tỷ lệ thoái thuế xuất khẩu. Hiện nay tỷ lệ thoái thuế tổng hợp của nước ta đã đạt tới 15%. Đây đã trở thành một trong các nhân tố chủ yếu về mức độ tăng trưởng xuất khẩu rất lớn của nước ta từ 6 tháng cuối năm ngoái đến nay. Sau này về mặt này còn có thể tiến thêm một bước, sử dụng các biện pháp: (i) Cần hết sức nhanh chóng thi hành thuế suất số không (0) với hàng xuất khẩu, triệt để thực hiện thoái thuế; (ii) Thực hành thuế giá trị gia tăng "hình thức tiêu dùng", giải quyết vấn đề thoái thuế không đủ; (iii) Mở rộng phạm vi các loại thuế cho thoái thuế xuất khẩu, như thuế doanh nghiệp và một số thuế địa phương khác đều có thể đưa vào phạm vi thoái thuế hàng xuất khẩu./.

CHÍNH SÁCH TÀI KHÓA TRONG NỀN KINH TẾ CHUYỂN ĐỔI Ở VIỆT NAM

PGS. TS. Lê Văn Ái, Th.S. Bùi Đường Nghiêu
Viện Khoa học Tài chính Việt Nam

Việt Nam bắt đầu công cuộc chuyển đổi nền kinh tế từ sau đại hội Đảng lần thứ VI năm 1986. Từ đó đến nay, với nhiều chủ trương và chính sách ở tầm vĩ mô, cũng như vi mô, nền kinh tế nhiều thành phần vận hành theo cơ chế thị trường có sự quản lý Nhà nước theo định hướng XHCN dần dần được hình thành và không ngừng phát triển.

Trong mô hình kinh tế đó, chính sách tài khóa của Việt Nam cũng đã có nhiều chuyển biến tích cực theo hướng thị trường hơn, thích hợp với sự biến đổi vai trò kinh tế của Nhà nước.

Nhìn lại 15 năm đổi mới, qua mỗi giai đoạn, chính sách tài khóa của Việt Nam mang những dấu ấn riêng vừa phản ánh những yêu cầu kinh tế, xã hội mỗi giai đoạn.

1. Chính sách tài khóa giai đoạn 1986 - 1990

Nét đặc trưng kinh tế - xã hội của Việt Nam ở giai đoạn này có thể xem xét một cách tổng quát trên các khía cạnh chủ yếu sau:

- Ở trong nước sau những chủ trương sai lầm về giá, lương tiền,

nền kinh tế bước vào giai đoạn cực kỳ khó khăn. Tăng trưởng kinh tế thấp, lạm phát tăng cao ở mức siêu lạm phát (800% năm) đời sống người làm công, ăn lương gấp muôn vàn khó khăn, cơ sở kinh tế hạ tầng kinh tế xã hội thấp kém lại bị bao nhiêu năm chiến tranh tàn phá nặng nề.

- Ở bên ngoài, sau khi Liên Xô và các nước XHCN ở Đông Âu sụp đổ, nguồn viện trợ không còn, lại bị Mỹ bao vây cấm vận, thị trường xuất nhập khẩu hàng hóa truyền thống bị thu hẹp, thị trường mới chưa có điều kiện khôi thông. Đứng trước hoàn cảnh đó, Đảng và Nhà nước Việt Nam, chủ trương bằng mọi cách sớm ổn định tình hình kinh tế - xã hội, phát huy tối đa ý thức tự cường dân tộc, ra sức thúc đẩy sản xuất kinh doanh, tìm mọi cách mở rộng thị trường trong và ngoài nước. Trên cơ sở đó, tìm mọi giải pháp khai thác mọi nguồn lực tài chính một mặt phục vụ cho sản xuất kinh doanh phát triển, mặt khác tạo cho NSNN có nguồn thu ổn định để Nhà nước giải quyết các vấn đề bức xúc của kinh tế xã hội.

Nhằm phục vụ đắc lực cho các chủ trương trên chính sách tài khóa của Việt Nam đã có nhiều biến đổi quan trọng mà nét đặc trưng của nó là hướng vào mục tiêu ổn định nền kinh tế xã hội của đất nước. Cụ thể:

- Chính sách thu NSNN đã có những thay đổi so với thời kỳ kế hoạch hóa tập trung. Tư tưởng chỉ đạo của chính sách thu NSNN là trên cơ sở thúc đẩy sản xuất kinh doanh phát triển, đảm bảo động viên công bằng sự đóng góp của các thành phần kinh tế, tập trung một phần quan trọng nguồn lực tài chính của xã hội, đặc biệt là của DNNN cho NSNN. Đồng thời thông qua việc thực hiện chính sách thu NSNN để gia tăng vai trò can thiệp của Nhà nước vào quá trình sản xuất

kinh doanh của xã hội. Quán triệt tư tưởng chỉ đạo đó, công cuộc cải cách hệ thống thuế của Việt Nam đã được tiến hành. Kết quả của công cuộc cải cách là Việt Nam đã có được một hệ thống mới tương đối đồng bộ, có cơ cấu tương đối hợp lý. Hệ thống thuế mới của Việt Nam bước đầu đã phát huy được nhiều tác dụng tích cực: đảm bảo ổn định và phát triển nguồn thu của NSNN, đảm bảo được yêu cầu động viên bình đẳng giữa các thành phần kinh tế, cơ bản đã trở thành công cụ điều tiết vĩ mô của Nhà nước.

- Về chính sách chi của NSNN cũng đã có những chuyển biến tích cực mà nét đặc trưng cơ bản của nó là hạn chế bao cấp đối với các doanh nghiệp Nhà nước, tập trung nguồn lực của NSNN cho việc giải quyết các vấn đề xã hội và ổn định đời sống của người làm công ăn lương. Tuy nhiên, do nền kinh tế mới ở giai đoạn đầu của công cuộc chuyển đổi, tư tưởng bao cấp vẫn còn biểu hiện khá nặng nề trong chính sách chi của NSNN. Hơn nữa với bối cảnh kinh tế, xã hội còn đầy rẫy khó khăn, Nhà nước không thể không quan tâm đến sự hỗ trợ điều kiện tài chính cho DNNN. Do đó, trong bối cảnh đó, sự bao cấp có mức độ mà bất cứ Nhà nước XHCN nào cũng phải tiến hành.

Tóm lại, qua phân tích tình hình thu - chi cho thấy đặc trưng chủ yếu của chính sách tài khóa trong giai đoạn này là hướng vào mục tiêu tạo ra sự ổn định tình hình kinh tế, xã hội của đất nước. ở một góc độ nào đó, chính sách tài khóa của giai đoạn này là chính sách tài khóa tiêu dùng nhằm kích thích cung và cầu của nền kinh tế.

2. Chính sách tài khóa giai đoạn 1991 - 1997

Có thể tóm tắt những nét đặc trưng cơ bản của tình hình kinh tế - xã hội của Việt Nam trên các khía cạnh sau:

- Công cuộc chuyển đổi nền kinh tế thực sự được triển khai mạnh mẽ trong các hoạt động kinh tế - xã hội ở các ngành, các cấp. Chế độ kinh tế mới đã được pháp luật hóa. Điều 15, chương 2- Chế độ kinh tế của Hiến pháp năm 1992 khẳng định: “Nhà nước phát triển nền kinh tế hàng hóa nhiều thành phần theo cơ chế thị trường, có sự quản lý Nhà nước theo định hướng XHCN”. Tuy nhiên mô hình cụ thể, chi tiết của kinh tế thị trường định hướng XHCN vẫn chưa được xác định rõ cả trong lý luận cũng như thực tiễn.
- Vượt qua 2 năm 1991, 1992 đầy khó khăn nhìn chung cả giai đoạn 6,7 năm về sau nền kinh tế của Việt Nam có tốc độ tăng trưởng khá cao bình quân trong cả thời kỳ là trên 8%; lạm phát từ ba con số chỉ còn một con số, đầu tư phát triển từ nguồn trong và ngoài nước tăng khá; sức mua xã hội có bước phát triển đáng kể; thị trường trong và ngoài nước được khơi thông đang có chiều hướng mở rộng; đời sống nhân dân nói chung và đời sống của người làm công ăn lương nói riêng có bước cải thiện nhất định.

Tình hình kinh tế xã hội của Việt Nam trong giai đoạn này đã có ảnh hưởng to lớn đến chính sách tài khóa, tạo nên những dấu ấn mới của chính sách tài khóa so với giai đoạn trước.

Có thể nói, trong giai đoạn này, chính sách tài khóa có nhiều biến đổi sâu sắc cả trong nhận thức quan điểm cũng như phương thức hoạch định, điều hành cụ thể. Nhìn một cách tổng

quát cả giai đoạn, chính sách tài khóa của Việt Nam trong giai đoạn này là chính sách tài khóa thắt chặt với những đặc điểm chủ yếu sau đây:

Chính sách tài khóa đã tạo ra tính chủ động của ngân sách Nhà nước, chuyển từ một ngân sách sách phụ thuộc vào nguồn lực từ bên ngoài thành một ngân sách tự chủ dựa trên nguồn lực được tạo ra từ trong nước là chính.

- Chính sách tài khóa đã được xác lập trên nền tảng tư tưởng chống bao cấp đặc biệt đối với DNNN, giành nguồn lực thích đáng cho việc đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng kinh tế xã hội, giải quyết các vấn đề văn hóa xã hội, y tế, giáo dục, giải phóng các nguồn tiềm năng, thu hút các nguồn lực từ bên ngoài.
- Chính sách tài khóa bước đầu đã hướng mục tiêu đảm bảo cân đối ngân sách, xử lý vấn đề thâm hụt NSNN theo hướng an toàn, bền vững của nền kinh tế.
- Mặc dầu về tổng thể, chính sách tài khóa của Việt Nam trong giai đoạn này là chính sách thắt chặt, song trong những tình huống cụ thể tùy theo mức độ biến động của nền kinh tế, tiền tệ mà có sự điều chỉnh linh hoạt không rập khuôn cứng nhắc.
- Những đặc điểm trên đây được thể hiện rõ nét qua hoạt động thu - chi của NSNN.

2.1. Về chính sách thu ngân sách nhà nước

Nét nổi bật của chính sách thu trong giai đoạn này là hệ thống các sắc thuế đã được pháp luật hóa ở mức cao và luôn có

sự bổ sung, hoàn thiện, áp dụng thống nhất cho toàn quốc. Về cơ bản, thuế và các khoản thu khác của NSNN đã được chế tài bằng luật và các văn bản pháp qui. Nhờ vậy, nguồn thu NSNN được ổn định, chính phủ có cơ sở pháp lý điều hành NSNN.

Hệ thống thuế bước đầu đã thể hiện rõ nét của tư tưởng cải cách: Đảm bảo thuế trở thành nguồn thu chủ yếu; đảm bảo yêu cầu công bằng trong việc động viên nguồn lực cho NSNN; đảm bảo yêu cầu đơn giản, dễ hiểu, dễ thu; từng bước hạn chế tính đa mục tiêu của hệ thống thuế.

Song song với việc đổi mới chính sách thu, hệ thống tổ chức thu nộp từng bước được hoàn thiện cả về tổ chức bộ máy và quy trình nghiệp vụ thu. Về tổ chức bộ máy thu trên cơ sở nhất thể hóa ba bộ phận độc lập: Cục thu quốc doanh, cục thuế công thương nghiệp và bộ phận thuế nông nghiệp thành tổng cục thuế trực thuộc Bộ Tài chính. Tổng cục thuế được tổ chức theo ngành dọc từ TW đến địa phương trên nguyên tắc song trùng lãnh đạo. Cùng với việc kiện toàn tổ chức bộ máy, quy trình nghiệp vụ thu cũng đã có bước cải tiến đáng kể, thực hiện quy trình thu tách làm ba bộ phận, tự kê khai tính thuế, nộp thuế trực tiếp vào kho bạc, tin học hóa trong công tác thu và quản lý thuế.

Với những kết quả đạt được trong công cuộc cải cách hệ thống thuế từ góc độ chính sách cũng như tổ chức bộ máy và quy trình nghiệp vụ, số thu của NSNN từng bước được ổn định với mức động viên tương đối cao. Bình quân giai đoạn từ năm 1991 - 1995 mức động viên khoảng 20,5% GDP, trong đó có năm 1995 mức động viên cao nhất là 25% GDP. Bước vào năm 1997 - 1998, do ảnh hưởng của khủng hoảng tài chính Châu Á, tăng trưởng kinh tế Việt Nam có sút kém, mức động viên của ngân sách cũng có giảm chút ít chỉ đạt 20% GDP. Trong tổng số

thu của NSNN, thu từ thuế, phí, lệ phí chiếm khoảng 98%.

Tóm lại, so với yêu cầu đặt ra, công cuộc cải cách thuế của Việt Nam trong giai đoạn này đã đạt được nhiều kết quả quan trọng. Tuy nhiên, theo đánh giá của các nhà kinh tế, công cuộc cải cách thu NSNN nói chung và thuế nói riêng vẫn còn bộc lộ một số hạn chế nhất định. Nói chung những dấu ấn của hệ thống thuế trong thời kỳ kế hoạch hóa tập trung vẫn còn rơi rớt, níu kéo trong hệ thống thuế hiện hành của Việt Nam. Biểu hiện ở chỗ, tính trung lập của hệ thống thuế còn bị hạn chế. Hệ thống thuế không chỉ được sử dụng để tạo lập nguồn thu mà còn phục vụ cho nhiều mục tiêu khác kể cả các mục tiêu xã hội. Do đó, hệ thống thuế vẫn còn phức tạp về chế độ miễn giảm, về thuế suất cơ chế xác định số thuế phải nộp vẫn còn nặng về cơ chế thông qua đàm phán và cơ chế bù trừ xuất hiện trong thời kỳ chuyển đổi. Hai thuộc tính chấp hành và tự kê khai thuế của hệ thống thuế hiện đại chưa được tính đến trong quá trình cải cách hệ thống thuế ở Việt Nam. Mặt khác tác dụng bóp méo hành vi kinh tế, tác động của gánh nặng phụ trội của thuế chưa được nghiên cứu và công nhận trong quá trình hình thành hệ thống thuế của Việt Nam. Ngoài ra trong quá trình cải cách hệ thống thuế mới chú trọng đến khía cạnh cải cách hệ thống chính sách thuế, chưa có sự quan tâm nhiều đến khía cạnh cải cách hành chính thuế - một nội dung quan trọng trong hệ thống thuế hiện đại.

2.2. Về chính sách chi ngân sách

Trong giai đoạn hiện nay, chính sách chi NSNN cũng có nhiều đổi mới quan trọng từ phương thức quản lý, cho đến nội dung, cơ cấu chi. Ngày 20/3/1996, luật NSNN chính thức được quốc hội thông qua và có hiệu lực thi hành từ ngày 1-1-1997. Từ đây, hầu hết các khoản chi NSNN được tập trung về một đầu

mối. Năm 1990, Chính phủ quyết định chuyển nhiệm vụ quản lý quỹ NSNN và các quỹ dự trữ tài chính Nhà nước từ NHNN sang Bộ Tài chính quản lý. Đó là một bước tiến trong phương thức quản lý NSNN của Việt Nam. Cùng với quyết định đó, là sự hình thành kho bạc Nhà nước trực thuộc Bộ Tài chính. Sự hình thành KBNN trực thuộc Bộ Tài chính cho phép đi đến minh bạch hóa trong quản lý NSNN và điều hành kinh tế vĩ mô dựa trên cơ sở phân biệt rõ chức năng quản lý điều hành chính sách tài khóa với chức năng tổ chức, quản lý, điều hành chính sách tiền tệ. Đây là điều kiện quan trọng, tạo nền tảng để duy trì và củng cố nền tài chính, tiền tệ của quốc gia lành mạnh và ổn định, tạo điều kiện cho việc kiểm soát các khoản chi chặt chẽ có hiệu quả, đảm bảo điều kiện thuận lợi cho công cuộc cải cách, đổi mới hệ thống thu-chi của NSNN trong giai đoạn chuyển đổi kinh tế.

Cùng với sự biến đổi về hệ thống tổ chức quản lý, chính sách chi NSNN cũng có nhiều thay đổi về quy mô, cơ cấu và tốc độ theo hướng thắt chặt, đảm bảo yêu cầu hiệu quả.

Nhìn chung giai đoạn từ năm 1991-1998, quy mô chi của NSNN tăng giảm thất thường, song xu hướng chung là giảm. Năm 1993 chi NSNN là 29,4% GDP thì đến năm 1998 chỉ còn 22,7% GDP, tính ra cắt giảm gần 1/5 tổng chi NSNN. Về tốc độ chi cũng có sự biến đổi thất thường theo hàn thử biểu của nền kinh tế. Chi ngân sách tăng mạnh vào năm 1992 tăng 100% so năm 1991 và năm 1993 tăng 69% so với năm 1992. Song từ năm 1994 đến năm 1998 tốc độ tăng chi giảm sút mạnh. Đặc biệt trong các năm 1997, 1998 do chủ trương tiết kiệm 10% dự toán tốc độ tăng danh nghĩa chỉ cao hơn các năm trước không đầy 9%.

Về kết cấu, lần đầu tiên, chi NSNN được kết cấu lại theo hướng tôn trọng cả 3 lĩnh vực chi đầu tư, chi thường xuyên, chi

trả nợ. Trong đó, mặc dù chi thường xuyên vẫn chiếm tỷ trọng lớn (bình quân 63,5% tổng chi NSNN) nhưng tỷ trọng chi đầu tư phát triển từ NSNN đã vươn lên đạt mức bình quân khoảng 25%, chi viện trợ và trả nợ chiếm hơn 11% trong tổng chi NSNN.

Tóm lại, thông qua việc nghiên cứu chính sách chi NSNN giai đoạn 1991- 1998 cho thấy:

Thứ nhất, đã bước đầu cắt giảm đáng kể những khoản chi mang tính bao cấp, bao biện, không thuộc chức năng, nhiệm vụ của NSNN như một số nội dung chi cho các sự nghiệp y tế, giáo dục, văn hóa, thể thao... nhằm huy động nguồn lực trong dân cư đồng thời giảm bớt gánh nặng chính đáng cho NSNN trong điều kiện mới. Đồng thời, các khoản chi mang tính bao cấp cho các DNNN cũng đã giảm đáng kể nhờ biện pháp cổ phần hóa và sự kiên quyết cắt giảm chi bao cấp từ NSNN cho các DNNN như bao cấp qua cấp vốn đầu tư xây dựng cơ bản, mua máy móc thiết bị, cấp vốn lưu động, bù lỗ, bù chênh lệch giá, bán hàng theo giá cung cấp... trước đây, bình quân các khoản chi bao cấp cho khu vực DNNN chiếm khoảng 1/2 tổng số thu NSNN từ các xí nghiệp quốc doanh nộp lên. Từ 1995 đến 1997, chi cấp vốn lưu động cho doanh nghiệp chỉ dao động trong khoảng 0,6%- 0,7% tổng chi NSNN, bình quân 1991- 1997 đạt mức 1,5% tổng chi.

Thứ hai, mặc dù ưu tiên chi ngân sách cho đầu tư phát triển nhưng mục tiêu kiềm chế lạm phát vẫn được coi là chủ đạo. Trong chi đầu tư phát triển từ nguồn vốn NSNN, thì tính tập trung, dứt điểm và hiệu quả đầu tư vẫn đang là vấn đề nhức nhối, còn quá dàn trải, lãng phí ngay từ khâu thiết kế và lựa chọn dự án đầu tư. Nội dung chi đầu tư phát triển NSNN còn chưa chú trọng vào hàm lượng thiết bị, mới chỉ quan tâm đến quy mô số lượng về vốn xây dựng cơ bản nên hiệu quả đầu tư chậm được phát huy,

chưa thực sự chú trọng đến mục tiêu phát triển công nghiệp, nâng cao năng suất lao động. Do đó, tăng trưởng kinh tế tuy đạt mức cao nhưng chất lượng tăng trưởng còn hạn chế, thiếu bền vững, nền kinh tế chưa thoát khỏi vòng luẩn quẩn: công nghệ lạc hậu, năng suất lao động thấp, hao phí nhiều, chất lượng sản phẩm thấp, giá thành cao, sức cạnh tranh yếu, hàng hóa khó tiêu thụ, thiếu vốn để mở rộng đầu tư, công nghệ tiếp tục lạc hậu... Mặt khác, trong khi quy hoạch đầu tư tổng thể chưa rõ ràng thì vẫn còn thiếu cơ sở lý luận về việc sử dụng hiệu quả công cụ tài khóa để tác động vào tổng cầu (kích cầu) nhằm kích thích tăng trưởng, nuôi dưỡng nguồn thu lâu dài cho NSNN.

Thứ ba, những khoản chi vì lợi ích lâu dài - yếu tố cơ bản đảm bảo tăng trưởng bền vững còn chưa được quan tâm đúng mức (các khoản chi cho khoa học, công nghệ, bảo vệ môi trường, giáo dục, đào tạo nghề...). Những khoản chi này chỉ chiếm vị trí rất khiêm tốn trong tổng chi NSNN hàng năm. Bình quân 1991-1997, chi giáo dục đào tạo đạt 9,5% tổng chi. Chi cho cả Khoa học, Công nghệ và Môi trường chỉ đạt 1,1% tổng chi NSNN, chiếm không đầy 0,5% GDP. Trong khi cùng kỳ đó, chi cho sự nghiệp kinh tế - mà trong đó, phần lớn chi bao cấp, bao biện cho các DNNN làm ăn thua lỗ, kém hiệu quả - lại lớn hơn tới 6 lần, đạt mức bình quân 6,3% tổng chi NSNN.

Thứ tư, tuy đã giảm nhiều khoản chi bao biện từ NSNN nhưng nhiều nội dung bao cấp vẫn còn tồn tại ngay trong quá trình lập và chấp hành NSNN. Ngân sách vẫn còn chi cấp vốn lưu động hoặc gia hạn nợ đọng thuế hoặc khoanh nợ, đảo nợ, giảm nợ cho các DNNN. Chính phủ vẫn còn đề nghị thực hiện các biện pháp bao cấp cho các DNNN qua lãi suất, qua bảo lãnh vay.... Những biện pháp này cần đến nhiều tỷ đồng và gây không ít khó khăn trong điều hành ngân sách.

Trong giai đoạn 1991 - 1997, chính sách chi ngân sách đã bám sát mục tiêu kiềm chế lạm phát, thực hiện chính sách tài khóa thắt chặt.

2.3. Về cân đối ngân sách Nhà nước

Trong thập kỷ 90, “NSNN được cân đối theo nguyên tắc tổng số thu từ thuế, phí và lệ phí phải lớn hơn tổng số chi thường xuyên và góp phần tích lũy ngày càng cao vào chi đầu tư phát triển; trường hợp còn bội chi, thì số bội chi phải nhỏ hơn số chi đầu tư phát triển, tiến tới cân bằng thu, chi ngân sách”²

Trong thực tế, năm 1993 là năm ngân sách có mức bội chi cao nhất, lên tới 6,5% GDP. Lý do chủ yếu là Nhà nước đã tập trung xây dựng đường dây tải điện 500KV Bắc- Nam. Sau đó, bội chi được kiểm soát chặt chẽ và kiềm chế ở mức thấp dưới 5% GDP. Bình quân giai đoạn 1991- 2000 bội chi NSNN đạt 4% GDP. Do Chính phủ kiên quyết cắt giảm chi tiêu nên mức thâm hụt đã giảm dần. Từ năm 1992, Nhà nước không phát hành tiền để bù đắp bội chi nên giảm được áp lực tăng chỉ số giá tiêu dùng, góp phần ổn định nền tài chính quốc gia, chặn đứng lạm phát phi mã và khống chế ở mức dưới 10%.

Có thể nói rằng trong giai đoạn 1990-1998, chính sách tài khóa được điều hành theo quan điểm thắt chặt, tổng chi cả chi đầu tư phát triển, chủ yếu bị giới hạn trong tổng số những gì thu được từ nội bộ nền kinh tế. Các biện pháp bù đắp bội chi cũng được xác định rõ. Vay bù đắp bội chi chủ yếu được sử dụng tập trung cho đầu tư phát triển, trong đó chú trọng đầu tư vào cơ sở hạ tầng kinh tế- xã hội, thực hiện “vay bù đắp bội chi NSNN

² Điều 8 Luật Ngân sách Nhà nước

phải bảo đảm nguyên tắc: Không sử dụng cho tiêu dùng; Chỉ được sử dụng cho mục đích phát triển, phải có kế hoạch thu hồi vốn vay và bảo đảm cân đối ngân sách để chủ động trả hết nợ khi đến hạn”³.

Đối với địa phương, ngân sách được cân đối theo nguyên tắc “*tổng số chi không vượt quá tổng số thu; Trường hợp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có nhu cầu đầu tư xây dựng công trình kết cấu hạ tầng thuộc phạm vi ngân sách cấp tỉnh bảo đảm mà vượt quá khả năng cân đối của ngân sách cấp tỉnh, thì được phép huy động vốn đầu tư trong nước theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ và phải cân đối ngân sách cấp tỉnh để chủ động trả hết nợ khi hết hạn”⁴.*

Lần đầu tiên trong lịch sử điều hành NSNN, những quan điểm trên đã được hình thành, đã được luật hóa và được cụ thể hóa trong luật NSNN và các văn bản pháp qui khác, đã đánh dấu một bước tiến quan trọng trong phương pháp điều hành tài khóa. Tuy nhiên, khi đánh giá, cần xem xét một cách cụ thể việc triển khai chủ trương “*tiết kiệm chi tiêu*” trong thực tế. Nhất là xem xét tính đồng bộ của các *giải pháp* tài chính, tiền tệ, kinh tế vĩ mô cũng như cơ sở lý luận, tính thống nhất của việc triển khai trong thực tế nhằm thực hiện mục tiêu *thúc đẩy kinh tế phát triển trong từng thời kỳ*.

Nhìn tổng quát, trong những năm đầu thập kỷ 90, ngân sách được điều hành theo mô hình *thắt chặt chi tiêu*, tích cực thực hiện chủ trương *lương thu mà chi*, khống chế bội chi ở mức thấp nhất có thể được nhằm kiểm soát lạm phát. Chính vì vậy, tình hình tài chính và kinh tế vĩ mô đã được duy trì ổn định. Tuy

³ Điều 8 Luật Ngân sách Nhà nước

⁴ Điều 8 Luật Ngân sách Nhà nước

nhien, vào những năm cuối thập kỷ, khi bối cảnh kinh tế - xã hội thay đổi và nhất là khi phải đối đầu với những tác động tiêu cực của khủng hoảng kinh tế khu vực thì chính sách thắt chặt chi tiêu ngân sách đã không còn phù hợp và bộc lộ các dấu hiệu kìm hãm hoạt động kinh tế.

3. Chính sách tài khóa giai đoạn 1998 - 2000

Những năm cuối thập kỷ 90, sau khủng hoảng tài chính châu Á (1997), do sự biến động giá dầu và thiên tai xảy ra liên tiếp đã làm cho tốc độ tăng trưởng của nền kinh tế giảm xuống khá mạnh; hoạt động đầu tư và tiêu dùng trong nền kinh tế cũng bị suy giảm mạnh. Chính sách tài khóa trong những năm này được điều chỉnh lại nhằm thúc đẩy khôi phục phát triển kinh tế, kích cầu đầu tư và tiêu dùng. Cụ thể là Việt Nam đã nói lỏng chính sách tài khóa, thực hiện nhiều biện pháp kích cầu đầu tư và tiêu dùng, bao gồm:

- Tăng lương tối thiểu (năm 1997 tăng từ mức 120.000đ lên mức 144.000đ, năm 1998 tăng lên mức 180.000đ và đến 2000 tăng lên mức 210.000đ). Như vậy trong vòng 3 năm lương tối thiểu đã tăng lên gần gấp đôi (75%), điều này đồng nghĩa với việc NSNN đã phải chi lương gần gấp đôi so với trước đây cho các đối tượng hưởng lương từ NSNN; bên cạnh đó lương của các đối tượng khác cũng tăng lên. Ngân sách đã bom một khoản tiền không nhỏ góp phần làm tăng thu nhập có khả năng thanh toán với hy vọng làm tăng tổng cầu trong nền kinh tế.
- Đặc biệt, để thúc đẩy đầu tư phát triển sản xuất kinh doanh trong nền kinh tế, Chính phủ Việt Nam đã chủ trương đẩy mạnh đầu tư từ NSNN làm chất xúc tác khơi mào cho các

hoạt động đầu tư trong nền kinh tế. Cụ thể, Nhà nước đã tiến hành huy động hơn 4.000 tỷ đồng công trái để đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng cho các xã nghèo trên toàn quốc, đẩy mạnh chương trình kiên cố hóa kênh mương.

- Nâng mức bội chi NSNN trong các năm 1999, 2000 lên xấp xỉ 5% GDP nhằm tăng khả năng đầu tư của NSNN.
- Tăng tỷ lệ và mức chi đầu tư phát triển từ NSNN.
- Kết quả của các biện pháp trên là tổng đầu tư xã hội và tăng trưởng GDP thực của nền kinh tế đã phục hồi trở lại trong năm 2000 trong điều kiện lạm phát vẫn được kiểm soát tốt. Nói cách khác là đà giảm sút tăng trưởng kinh tế đã bị chặn lại, tác động xấu của khủng hoảng đã được ngăn chặn và mở ra chu kỳ tăng trưởng kinh tế mới.

Tiểu kết:

Đánh giá chung. Sau 10 năm tiếp tục đổi mới, vị thế tiềm lực của nền tài chính công đã củng cố và tăng cường, dự trữ tài chính Nhà nước và dự trữ ngoại tệ tăng khá, cải thiện được cán cân thanh toán. Về quy mô, thu NSNN đã tăng từ mức 13,4% GDP giai đoạn 1986- 1990 lên mức bình quân 20.2 % GDP giai đoạn 1991 - 2000. Chính các yếu tố đó đã tạo đủ nguồn lực để Nhà nước thực thi các nhiệm vụ chiến lược, đưa nền tài chính, ngân sách thoát khỏi tình trạng phụ thuộc, có tích lũy vốn để đầu tư phát triển kinh tế, cải thiện cơ sở hạ tầng kinh tế và giải quyết các vấn đề xã hội.

Sau 10 năm (1991 - 2000) thu chi ngân sách so với GDP đã tăng khoảng 1,3 đến 1,5 lần. Nếu xét số thu tuyệt đối, tính

theo giá cố định 1994, thì quy mô NSNN năm 2000 bằng khoảng 2,6 đến 2,9 lần so với năm 1991 (nếu tính theo giá hiện hành tăng gấp 7,7 lần). Riêng quy mô tuyệt đối chi NSNN năm 2000 đã lớn gấp 2,9 lần so với năm 1991 (nếu tính theo giá hiện hành, quy mô tuyệt đối chi NSNN năm 2000 đã tăng gấp 8,5 lần). Những kết quả này khẳng định tính hợp lý của các biện pháp tài khóa đã áp dụng trong thập kỷ vừa qua. Tài chính Nhà nước đã phát huy tác dụng tốt duy trì được sự ổn định, lành mạnh của nền tài chính quốc gia đồng thời cải thiện được vị thế tài chính công, tăng cường được thế và lực cho đất nước.

Một thành công khác của 10 năm đổi mới thể hiện ở việc xác lập và củng cố vị trí của tài chính công nói chung và vị trí của chính sách tài khóa nói riêng, bước đầu hình thành những quan điểm tích cực trong xây dựng và điều hành chính sách tài khóa. Bắt đầu chuyển đổi từ một ngân sách thụ động, chủ yếu trông chờ ngoại viện, mang nặng tính bao biện, bao cấp, chi đủ, thu đủ sang một ngân sách mang tính tích cực hơn. Bước đầu chuyển đổi cơ cấu thu - chi NSNN theo hướng duy trì các quan hệ cân đối tài chính hợp lý, xác định tỷ lệ cần thiết giữa tỷ lệ động viên từ nền kinh tế vào NSNN với tỷ lệ để lại tích lũy tái sản xuất tại khu vực doanh nghiệp; giữa các tỷ lệ thu, chi, bộ chi NSNN. Trong cơ cấu chi ngân sách, đã bước đầu xác lập được các quan hệ cân đối cần thiết giữa các tỷ lệ chi ngân sách cho đầu tư, phục vụ định hướng phát triển kinh tế nhanh, bền vững với tỷ lệ chi thường xuyên, đáp ứng nhu cầu chi tiêu hợp lý của bộ máy Nhà nước và chi trả nợ, dự trữ, dự phòng. Đồng thời, đã bắt đầu chuyển những nội dung chi tiêu không thuộc phạm vi chức năng của NSNN sang khu vực doanh nghiệp và dân cư (xã hội hóa); Trong điều hành vĩ mô, đã bắt đầu áp dụng các biện pháp kích cầu thúc đẩy tăng trưởng kinh tế.

Trên thực tế, việc cắt giảm đáng kể các nội dung chi bao

cấp trong kết cấu chi NSNN (như đã cắt bỏ các khoản chi cấp vốn lưu động, bổ bù lỗ, bù chênh lệch giá, giảm trợ cấp lãi suất cho khu vực DNNN) đã góp phần chuyển từ một ngân sách nặng về phân chia sang một ngân sách phục vụ sứ mạng (điều tiết nền kinh tế) một cách gián tiếp thông qua các định hướng phát triển hoặc điều tiết vĩ mô của Nhà nước.

4. Định hướng giai đoạn 2001- 2010

Phát huy những thành tựu đã đạt được trong giai đoạn 1991 - 2000, khẳng định vai trò là một trong những chính sách kinh tế vĩ mô quan trọng nhất trong hệ thống các chính sách kinh tế vĩ mô của nền kinh tế, trong giai đoạn 2001 - 2010 chính tài khóa của Việt Nam sẽ nhằm vào việc thực hiện các mục tiêu sau:

- Duy trì tỷ lệ động viên vào NSNN bình quân 20% - 22% GDP, trong đó, động viên qua thuế và phí từ 18%- 19% GDP; Đổi mới cơ cấu, tăng cường kiểm soát để nâng cao hiệu quả chi NSNN; Kiểm soát và duy trì tỷ lệ bội chi NSNN; Kiểm soát và duy trì tỷ lệ bội chi NSNN ở mức bình quân khoảng 4-6% GDP.
- Kiểm soát và duy trì tổng dư nợ nước ngoài không quá 50% GDP, trong giới hạn an toàn để có tác động tích cực đến tăng trưởng; Nghĩa vụ trả nợ gốc và lãi hàng năm không quá 18 - 20% tổng kim ngạch xuất khẩu; Tổng nghĩa vụ trả nợ nước ngoài của Chính phủ nhỏ hơn 12% tổng thu NSNN; Tăng cường dự trữ quốc gia, dự trữ tài chính Nhà nước và dự trữ ngoại tệ, đảm bảo đến năm 2010 mức dự trữ ngoại tệ khoảng 11 - 12 tỷ USD.

Quản điểm hoạch định và sử dụng chính sách tài khóa

trong giai đoạn mới được thể hiện qua những điểm sau:

- Điều hành chính sách tài khóa phải phù hợp với kinh tế thị trường định hướng XHCN, trên nền tảng phát triển toàn diện nền kinh tế- xã hội.
- Chính sách tài khóa phải thúc đẩy tăng trưởng kinh tế nhanh và bền vững.
- Chính sách tài khóa phải là một trong các nhân tố chủ chốt duy trì ổn định tài chính quốc gia.
- Chính sách tài khóa phải gắn liền với hội nhập kinh tế, tài chính quốc tế.
- Nâng cao năng lực cũng như hiệu quả hoạt động cung cấp dịch vụ công cho nền kinh tế, thúc đẩy cải cách hành chính và thể chế kinh tế đất nước.

Định hướng chiến lược điều hành chính sách tài khóa giai đoạn tới thể hiện ở các điểm chính sau đây:

4.1. Chính sách động viên qua thuế, phí vào ngân sách Nhà nước

Giải quyết hài hòa về lợi ích kinh tế giữa Nhà nước, doanh nghiệp và xã hội khi ban hành các chính sách, chế độ động viên vào NSNN thông qua thuế và phí; Vừa đảm bảo nguồn thu tài chính để Nhà nước thực hiện điều chỉnh vĩ mô nền kinh tế, thực hiện các chính sách xã hội, bảo vệ an ninh quốc phòng, vừa không kìm hãm sản xuất kinh doanh, giải phóng sức sản xuất.

Tiếp tục hoàn thiện hệ thống chính sách thuế theo hướng giảm dân số lượng thuế suất; giảm các ưu đãi và miễn giảm thuế, mở rộng phạm vi, đối tượng nộp thuế; đảm bảo nguyên tắc công bằng về thuế giữa các thành phần kinh tế, giữa các doanh nghiệp trong nước và nước ngoài, góp phần thúc đẩy tăng trưởng, đẩy mạnh quá trình cơ cấu lại sản xuất kinh doanh, khuyến khích đổi mới công nghệ, hướng dẫn tiêu dùng, thúc đẩy xuất khẩu, điều tiết thu nhập và tăng cường hạch toán kế toán.

Điều chỉnh cơ cấu các sắc thuế và thuế suất cho phù hợp với yêu cầu phát triển, mở cửa, hội nhập và thực hiện các cam kết quốc tế; Sửa đổi và hoàn thiện các loại thuế gián thu; khẳng định vai trò của thuế GTGT và thuế TTĐB trong điều kiện mới; Nghiên cứu ban hành một số sắc thuế mới đảm bảo cho hệ thống thuế có khả năng điều tiết mọi nguồn thu phát sinh; nâng dần tỷ trọng thuế trực thu trong tổng thu NSNN theo bước đi thích hợp, trong đó đặc biệt chú trọng đến triển khai áp dụng thống nhất thuế thu nhập cá nhân để xác lập thói quen đóng thuế trong nhân dân, tạo dựng môi trường bình đẳng, thống nhất cho việc thiết lập các chế độ thuế và các chính sách tài chính khác, góp phần cải thiện sự công bằng bình đẳng trong xã hội và tăng nguồn thu cho NSNN; đồng thời gạt bỏ được tâm lý không dám làm giàu do áp dụng chế độ thuế trực thu không thống nhất.

Tiếp tục rà soát để từng bước và tiến tới xóa bỏ căn bản các phân biệt đối xử về thuế, về điều kiện và lãi suất tín dụng, giá thuê đất để bảo đảm môi trường vĩ mô ổn định, minh bạch, phù hợp với thông lệ quốc tế, phù hợp với quy luật của kinh tế thị trường ở nước ta, tạo môi trường kinh doanh và cạnh tranh lành mạnh, bình đẳng giữa các doanh nghiệp thuộc thành phần kinh tế khác nhau.

Thực hiện khuyến khích đầu tư qua ưu đãi thuế, hỗ trợ đầu tư từ NSNN để xây dựng công trình hạ tầng nông thôn, công trình ngoài hàng rào các khu công nghiệp, khu chế xuất thông qua góp vốn, mở rộng quy mô và nói lỏng điều kiện tín dụng ngân hàng, thực hiện chính sách tín dụng ưu đãi, đảm bảo cho vay, hỗ trợ và ưu đãi lãi suất nhằm động viên khuyến khích các thành phần kinh tế tích tụ vốn đầu tư phát triển sản xuất kinh doanh.

Thực hiện miễn giảm thuế thu nhập đối với doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế có sử dụng lợi nhuận để tái đầu tư đối với các doanh nghiệp thực hiện các dự án đầu tư ứng dụng công nghệ cao, kỹ mới; miễn giảm thuế nhập khẩu nguyên vật liệu dùng để sản xuất hàng nhập khẩu; Có chính sách hỗ trợ và khuyến khích tất cả các thành phần kinh tế, các tầng lớp dân cư, tiết kiệm tiêu dùng, dành vốn đầu tư phát triển sản xuất kinh doanh, làm giàu chính đáng; Tạo điều kiện để doanh nghiệp vừa và nhỏ có nhiều cơ hội tham gia một cách bình đẳng vào các thị trường hàng hóa, lao động, thị trường vốn thị trường dịch vụ khoa học kỹ thuật và chất xám, thị trường bất động sản và quyền sử dụng đất, thị trường dịch vụ tài chính, ngân hàng...

4.2. Về chi Ngân sách Nhà nước

Đổi mới cơ cấu chi NSNN phù hợp với sự thay đổi chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước và quá trình công nghiệp hóa - hiện đại hóa; Bố trí hợp lý các tỷ trọng chi trả nợ, chi thường xuyên, chi đầu tư phát triển, chi dự phòng, đảm bảo hoàn thành nhiệm vụ chi quản lý Nhà nước, đồng thời có ưu tiên chi thích đáng cho thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, chú trọng đến các khoản chi phục vụ sự nghiệp phát triển kinh tế nông nghiệp nông thôn, xác định mức chi hợp lý cho dự trữ.

Lựa chọn đúng đắn các ưu tiên chiến lược trong chi NSNN; Tập trung nguồn vốn NSNN để cải thiện mạnh mẽ cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội, giáo dục và đào tạo; Coi trọng bố trí nguồn tài chính cho phát triển khoa học, ứng dụng công nghệ cao; Tăng tỷ trọng chi NSNN cho nghiên cứu cơ bản, trọng điểm và nghiên cứu triển khai ứng dụng công nghệ.

Tiếp tục đổi mới chính sách ưu đãi, hỗ trợ tài chính thực hiện các chính sách xã hội thông qua chi trợ cấp, cứu trợ xã hội đảm bảo công bằng trong phân phối lại.

Giảm bớt gánh nặng chi NSNN bằng cách mở rộng phạm vi xã hội hóa một số khoản chi ngân sách đối với một số lĩnh vực giáo dục đào tạo, văn hóa, thể thao, truyền hình; giảm tối đa các khoản chi có tính bao cấp; khuyến khích các chủ thể thuộc các thành phần kinh tế đầu tư phát triển giáo dục ở tất cả các bậc học và giảm giá cung cấp các dịch vụ công ích; NSNN tập trung hơn cho các bậc giáo dục phổ cập, cho vùng nông thôn, miền núi; bảo đảm đủ điều kiện học tập cho con em gia đình nghèo.

Cho phép các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác cùng tham gia hoạt động cung cấp dịch vụ công cộng; từng bước thay thế phương thức cấp kinh phí trực tiếp bằng việc Nhà nước đặt hàng hoặc mua sản phẩm, dịch vụ công ích. Mở rộng phạm vi áp dụng chế độ thu phí dịch vụ công cộng; Xây dựng và triển khai thí điểm cơ chế tài chính tự trang trải (một phần hoặc toàn bộ chi phí) trên cơ sở phân loại các đơn vị sự nghiệp hoạt động có thu; Tổng kết kinh nghiệm và phát triển mô hình xã hội hóa hợp lý.

Đổi mới cơ chế quản lý tài chính để đưa khoa học và công

nghệ thực sự trở thành nền tảng và động lực của quá trình phát triển; Có chính sách tài chính thúc đẩy nhập khẩu công nghệ mới, ưu đãi phát triển và ứng dụng công nghệ thông tin, công nghệ sinh học, công nghệ vật liệu mới, công nghệ tự động hóa nhằm thu hẹp khoảng cách về trình độ công nghệ so với các nước tiên tiến trong khu vực, tạo điều kiện đi thẳng vào công nghệ hiện đại ngay từ đầu đối với các ngành mũi nhọn, đồng thời lựa chọn các công nghệ thích hợp, không gây ô nhiễm và cho phép khai thác lợi thế về lao động.

Thực hiện chính sách đãi ngộ tài chính thích hợp để hỗ trợ chương trình đổi mới đào tạo và sử dụng trí thức, trọng dụng và tôn vinh nhân tài; Xây dựng cơ chế tài chính khuyến khích và tạo điều kiện thuận lợi cho mở rộng giao lưu và hợp tác quốc tế về khoa học và công nghệ, thu hút chuyên gia giỏi của thế giới đóng góp vào sự phát triển của đất nước bằng nhiều hình thức thích hợp.

4.3. Sử dụng nguồn vốn đầu tư của nhà nước, tạo môi trường và động lực phát triển kinh tế

Điều chỉnh mục tiêu, cơ cấu, lĩnh vực đầu tư bằng nguồn vốn Nhà nước cho phù hợp với từng giai đoạn phát triển, ưu tiên xây dựng kết cấu hạ tầng, phát triển khoa học, công nghệ, giáo dục, đào tạo và các dự án trọng điểm; Nhà nước chỉ đầu tư với tư cách “vốn môi” vào những lĩnh vực then chốt để hướng dẫn và khuyến khích các khu vực khác đầu tư theo định hướng chiến lược của cả nước; Giảm dần tỷ trọng đầu tư Nhà nước vào các khu vực kinh tế có môi trường cạnh tranh cao. Tiếp tục duy trì và nâng tỷ trọng đầu tư phát triển trong chi ngân sách.

Tăng mức chi và đẩy mạnh đổi mới cơ chế đầu tư phát

triển công nghiệp hóa- hiện đại hóa nông nghiệp nông thôn, chú ý phát triển các ngành công nghệ chế biến nông, lâm, hải sản; nâng cấp hệ thống hạ tầng giao thông nông thôn, hệ thống thủy lợi, thúc đẩy nghiên cứu cải tạo giống cây trồng, vật nuôi; áp dụng cơ chế tài chính- thị trường để thúc đẩy cơ giới hóa và ứng dụng tiến bộ khoa học công nghệ vào thâm canh nông nghiệp, phát triển các ngành chế biến nhằm tăng số lượng hàng hóa và xuất khẩu sản phẩm nông, lâm, thủy sản.

Ưu tiên đầu tư vào các vùng trọng điểm, có thế mạnh xuất khẩu, có tốc độ tăng trưởng nhanh, cao hơn mức bình quân chung, làm động lực phát triển, hỗ trợ cả nước cùng phát triển; Xây dựng và triển khai các chính sách, cơ chế đặc biệt trên tất cả các phương diện hành chính, đất đai, huy động vốn, sử dụng ngoại tệ, ưu đãi tài chính... áp dụng cho những vùng đặc biệt có tác dụng lôi kéo tăng trưởng kinh tế của cả nước.

Thực hiện chính sách ưu đãi thích đáng, tập trung đầu tư cho các khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao, vùng kinh tế mở tạo bước đột phá cải thiện bộ mặt kinh tế các ngành, vùng; Đồng thời, có chính sách đầu tư thích hợp thúc đẩy vùng sâu, vùng xa phát triển; Khai thác tổng lực các nguồn vốn thúc đẩy sự hình thành và phát triển các ngành kinh tế mũi nhọn, các sản phẩm dịch vụ có hàm lượng công nghệ cao, có hiệu quả và có sức cạnh tranh.

Kết luận:

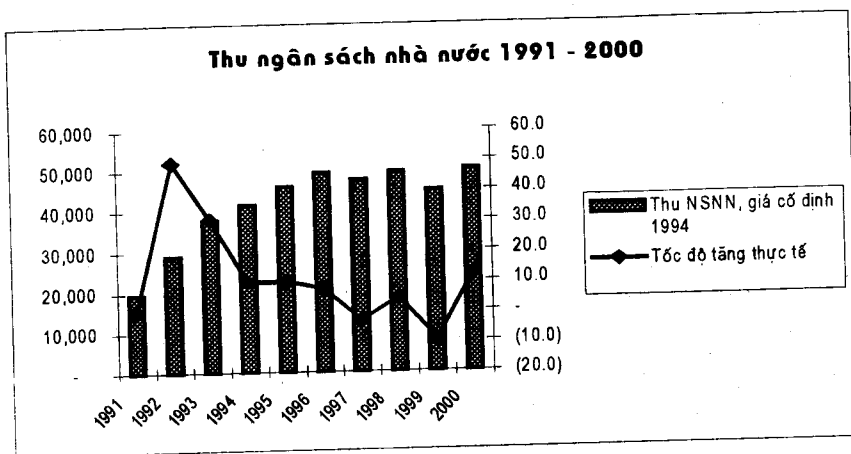
Mặc dù còn tồn tại nhiều quan điểm khác nhau về việc xây dựng và sử dụng chính sách tài khóa trong nền kinh tế chuyển đổi nhưng nổi bật nhất vẫn là hai quan điểm chủ yếu, tương đối trái ngược nhau về chính sách tài khóa.

Quan điểm thứ nhất đề nghị tiếp tục giảm tỷ suất thu NSNN trên GDP nhằm tạo điều kiện cho khu vực doanh nghiệp và dân cư tích tụ, tập trung vốn phát triển sản xuất kinh doanh, NSNN cần tập trung bảo đảm chi thường xuyên và an ninh quốc phòng. Trong thời gian gần đây, thực tế trên thế giới cho thấy quy mô thu NSNN so GDP đang có xu hướng giảm dần.

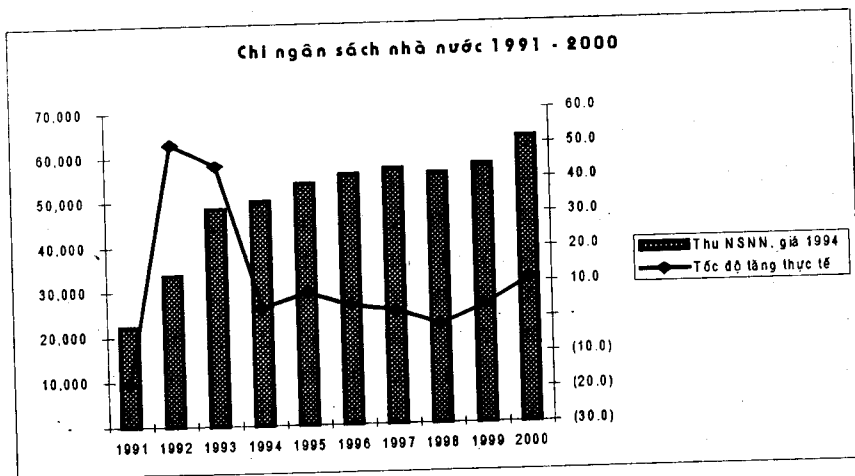
Ngược lại, quan điểm thứ hai cho rằng trong mọi trường hợp, Nhà nước, nhất là Nhà nước XHCN như ở Việt Nam và, đều phải tác động vào quá trình phát triển kinh tế. Với ý nghĩa đó, tiềm lực tài chính của Nhà nước phải đủ mạnh để có thể triển khai các biện pháp can thiệp kinh tế. Đặc biệt, khi tiềm lực của khu vực doanh nghiệp ngoài quốc doanh và dân cư còn yếu, phân tán, chưa đủ sức tự phát triển thì công nghiệp càng cần phải tiếp tục là trụ cột của nền kinh tế. Do đó, phải tăng quy mô thu NSNN so với GDP lên đủ lớn để tăng đầu tư phát triển kinh tế. ở Việt Nam, những năm giữa thập kỷ 90 là những năm NSNN có quy mô thu, chi cao nhất và cũng là lúc nền kinh tế có tốc độ tăng trưởng ngoạn mục nhất (9,54%).

Mỗi ý kiến đều có cơ sở và cách lập luận riêng đều rất thuyết phục. Tuy nhiên, loại ý kiến thứ hai tỏ ra phù hợp với thực tế phát triển ở những nước đang chuyển đổi, có nhiều công việc cần phải làm nhằm tạo cơ sở hạ tầng kinh tế xã hội cho nền kinh tế cất cánh. Ngoài ra, hoàn toàn có thể tăng quy mô NSNN mà không nhất thiết phải tăng thuế, tăng cường các biện pháp chống trốn, tránh, lậu thuế, hoàn thiện các sắc thuế có hiệu suất thu cao... Những biện pháp như vậy sẽ góp phần làm tăng quy mô thu NSNN nhưng không làm tăng thuế suất, do đó, không làm tăng gánh nặng chi phí đối với sản xuất kinh doanh.

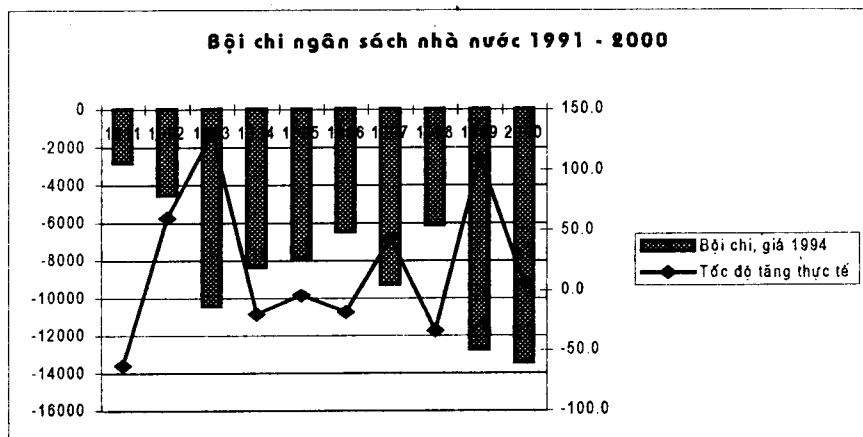
Đồ thị 1 - Thu ngân sách nhà nước giai đoạn 1991 - 2000



Đồ thị 2 - Chi ngân sách nhà nước giai đoạn 1991 - 2000



Đồ thị 3 - Bội chi ngân sách nhà nước giai đoạn 1991 - 2000



RỦI RO TÀI CHÍNH VÀ PHÒNG NGỪA RỦI RO TÀI CHÍNH

TS. Nhạc Thụ Dân

**Học viện Tài chính - tiền tệ
Trường Đại học Nhân dân Trung Quốc**

Sau cuộc khủng hoảng tiền tệ Đông Nam Á, người ta ngày càng coi trọng vấn đề rủi ro tiền tệ, và vấn đề an ninh tiền tệ trong chiến lược an ninh quốc gia, đồng thời đã đưa ra hàng loạt các biện pháp chính sách và cơ chế nhằm phòng ngừa rủi ro tiền tệ. Như vậy, an ninh tài chính cũng là nền tảng quan trọng trong hệ thống an ninh quốc gia, do đó trong chiến lược an ninh tài chính cần coi trọng và phòng tránh rủi ro tài chính.

Hiện nay, quan điểm về rủi ro tài chính tại chưa thống nhất, người ta nhìn nhận vấn đề rủi ro tài chính từ nhiều góc độ khác nhau, có người xem xét rủi ro tài chính từ góc độ công tác thực tế, có người phân tích rủi ro tài chính từ góc độ coi tài chính là điều kiện cơ bản nhất của tái sản xuất xã hội, có người phân tích rủi ro tài chính dưới góc độ xây dựng cơ chế và hệ thống pháp luật, mục đích là tránh các cuộc khủng hoảng có khả năng xảy ra do nguyên nhân tài chính.

Chúng tôi cho rằng, đối với rủi ro tài chính thực tế, có thể xem xét và phân tích từ những phương diện sau:

I. RỦI RO “DO THOÁT LY” CHỨC NĂNG TÀI CHÍNH

Quy mô tài chính của Chính phủ quyết định mức độ thực hiện các chức năng của Chính phủ, về mặt ý nghĩa chung mà nói, tài chính có chức năng phân bổ nguồn vốn, phân phối công bằng thu nhập, ổn định và tăng trưởng kinh tế. Việc thực hiện một số chức năng này là dựa trên cơ sở nguồn tài chính đầy đủ. Do vậy, cùng với việc mở rộng chức năng chính phủ, quy mô tài chính của chính phủ cũng ngày càng tăng.

Tỷ trọng chi tài chính trong GDP là chỉ tiêu quan trọng phản ánh khả năng hoạt động tài chính của quốc gia. Ở nhiều quốc gia, tỷ trọng này không ngừng gia tăng, năm 1980, chi tiêu tài chính của chính phủ trung ương chiếm trong GDP của Mỹ là 21,7%; Đức là 30,3%, Ý là 41,0%; Indônêsi-a là 13,2%, Singapore là 20,8%, còn đến năm 1990 tỷ trọng này của các nước trên lần lượt đã tăng lên là 25,3%; 32,5%; 49,6%; 17,5%, 22,1%.

Cơ cấu ngành nghề hợp lý là điều kiện quan trọng hàng đầu để bảo đảm kinh tế tăng trưởng liên tục và ổn định. Biện pháp quan trọng để Chính phủ phân bổ hợp lý nguồn vốn và thúc đẩy tăng trưởng kinh tế chính là thực hiện hợp lý hóa cơ cấu ngành nghề thông qua các biện pháp tài chính. Các nước đang phát triển hiện đang tồn tại tình trạng cơ cấu ngành nghề bất hợp lý, đặc biệt, sự lạc hậu của các ngành nghề cơ bản và hệ thống cơ sở hạ tầng yếu kém là một nhân tố quan trọng cản trở phát triển kinh tế, mà ngành nghề cơ bản và cơ sở hạ tầng chủ yếu là dựa vào đầu tư của chính phủ. Theo điều tra của WB đối với 12 quốc gia đang phát triển và 13 quốc gia công nghiệp phát triển trong giai đoạn 1980 - 1985, đầu tư từ ngân sách chiếm trong tổng đầu tư xã hội của các nước đang phát triển trung bình là 43%, của các nước công nghiệp phát triển trung bình là 33%.

Tỉ trọng thu tài chính chiếm trong GDP là tiêu chí quan trọng để đánh giá quy mô tài chính mà Chính phủ có thể chi phối. Quy mô tài chính Chính phủ quá nhỏ, làm cho Chính phủ bị hạn chế khi thực hiện chức năng phân phối công bằng thu nhập và đầu tư Nhà nước làm giảm khả năng điều tiết vĩ mô về tài chính. Do đó gây nên tình trạng căng thẳng trong hoạt động tài chính, dẫn đến việc áp dụng biện pháp tài chính thiếu không gian cần có để xoay chuyển lựa chọn.

Chi tài chính thường có độ căng. Sau khi đã tăng quy mô chi tiêu thì rất khó tiến hành thu hẹp lại, nên buộc phải tăng áp lực tài chính vào các năm tài khóa sau. Trong bối cảnh thu ngân sách không thể tăng mạnh thì tất yếu thâm hụt sẽ tăng và Chính phủ buộc phải dựa vào thâm hụt ngân sách để tăng chi tiêu. Mặc dù hiện nay không phải đương đầu với tình trạng lạm phát, nhưng lại phải chịu áp lực về giảm phát nên vẫn cần phòng tránh lạm phát xảy ra khi nền kinh tế tiếp tục tăng trưởng nhờ vào thâm hụt ngân sách.

Bên cạnh tình trạng tăng thâm hụt ngân sách, còn cần phòng tránh rủi ro tài chính do mở rộng quy mô bội chi ngân sách. Điều này biểu hiện ở nguồn lực tài chính giảm, hiệu quả doanh nghiệp nhà nước không cao, đã dẫn đến khuynh hướng tài chính hóa vốn tín dụng, hiện nay mặc dù quy mô tài chính từng bước được mở rộng, hiệu quả xí nghiệp quốc doanh được nâng cao, nhưng tình trạng tài chính hóa vốn tín dụng vẫn chưa được xử lý một cách có hiệu quả. Trên thực tế, phần lớn nợ khó đòi và thua lỗ của các ngân hàng thương mại quốc doanh đều do những nguyên nhân trên gây nên. Thua lỗ của NHTM quốc doanh về thực chất là một kiểu thâm hụt tài chính mang tính ảo. Xử lý không thỏa đáng sẽ gây ra áp lực lớn về ngân sách, dẫn đến tăng thâm hụt ngân sách. Một số khu vực do khó khăn tài chính nên

vay nợ để bù đắp tài chính cũng tạo ra những áp lực thâm hụt ngân sách tiềm ẩn.

Rủi ro tài chính nảy sinh từ thâm hụt ngân sách tạo thành rủi ro đối với hoạt động kinh tế thông thường trong điều kiện đặc biệt. Do đó, không thể coi nhẹ loại rủi ro này.

II. RỦI RO NỢ

Về khách quan, trái phiếu Chính phủ luôn có quy mô thích hợp, người ta thường sử dụng các chỉ tiêu như tỷ lệ gánh chịu nợ (mức dư nợ/GDP) không vượt quá 60%, mức phụ thuộc nợ (nợ tính theo năm/chỉ tiêu tài chính theo năm) không vượt quá 20%. Tỷ lệ trả nợ (tỷ lệ trả nợ/ thu ngân sách) không vượt quá 10%, để xem xét mức độ nợ của một quốc gia có hợp lý hay không? Tuy nhiên, nhân tố ảnh hưởng tới quy mô nợ rất nhiều, mỗi nước một khác phải xem xét quy mô nợ của một quốc gia liệu có phù hợp hay không còn cần phải kết hợp với tình hình cụ thể của nước đó để phân tích.

Phân tích và xem xét rủi ro nợ không thể coi nhẹ các khoản thiếu nợ của Chính phủ mặc dù chúng không thể hiện là nợ quốc gia như: chậm trả lương, các khoản tài chính còn treo nợ, chi bảo đảm xã hội trong tương lai, những khoản này trên thực tế đều tạo thành nợ Chính phủ.

Đối với , tỷ lệ nợ năm 1998 là 13,3%, mức phụ thuộc nợ là 29,7%, 48,1%, xét từ chỉ tiêu tỷ lệ nợ, quy mô nợ của được công nhận nằm trong phạm vi an toàn; theo kinh nghiệm quốc tế, hai chỉ tiêu sau đã vượt xa phạm vi cho phép, nhưng xét đến một số tình hình đặc biệt tồn tại trong cơ cấu thu ngân sách , như chi từ các quỹ Chính phủ, thu ngoài ngân sách, hai chỉ tiêu này sẽ

giảm mạnh. Như vậy có thể kết luận quy mô nợ của vẫn trong phạm vi cho phép.

Nhưng khi xem xét những khoản nợ tiềm ẩn như những khoản nợ mang tính chất lịch sử của Chính phủ, các khoản tài chính còn treo nợ, các khoản bảo đảm xã hội ... thì quy mô nợ Chính phủ lại tăng. Nên không thể quá lạc quan về vấn đề rủi ro nợ. Ngoài ra, xét từ một số góc độ khác, do vai trò đặc biệt trong phát triển kinh tế của Chính phủ và đang ở vào giai đoạn đầu của CNXH nên thâm hụt tài chính của sẽ còn tồn tại trong thời gian tương đối dài. Những chủ thể kinh tế trong đó bao gồm chính quyền địa phương thiếu cơ chế ràng buộc cần có và việc sử dụng vốn trái phiếu Chính phủ lại thiếu hiệu quả kinh tế cần có. Đồng thời, do kết cấu thu thuế không thể thích ứng với sự biến đổi của cơ cấu kinh tế nên những năm gần đây toàn bộ trái phiếu Chính phủ phát hành bù đắp thâm hụt ngân sách hầu như đều tiến hành thông qua phương thức phát hành nợ mới để trả nợ cũ. Nhưng do cơ chế thu ngân sách gắn với tăng trưởng kinh tế khó thiết lập được trong thời gian ngắn, nên quy mô phát hành trái phiếu Chính phủ có thể vẫn tiếp tục tăng. Nếu không nâng cao hiệu quả kinh tế trong việc sử dụng nguồn vốn thu được từ phát hành trái phiếu Chính phủ, giải quyết tốc độ phát hành trái phiếu Chính phủ quá nhanh, quá mạnh và vấn đề nguồn thu từ phát hành trái phiếu Chính phủ chỉ dùng để bổ sung thâm hụt tài chính, và trả nợ trái phiếu cũ, thì việc tài chính Trung ương dựa quá nhiều vào trái phiếu Chính phủ đến thời kỳ nhất định sẽ lâm vào tình trạng: hoặc là tăng gánh nặng nợ cho thế hệ sau, hoặc là giải quyết thông qua phát hành tiền, từ đó tăng áp lực lạm phát.

III. RỦI RO NỢ TIỀM ẨN

Những khoản nợ tiềm ẩn có thể phát sinh trong 1 điều

kiện nhất định khiến Chính phủ phải đương đầu với rủi ro tài chính ngày càng tăng. Nói chung người ta cho rằng nợ tiềm ẩn sinh ra do pháp luật hoặc hợp đồng xác nhận, hoặc do trách nhiệm của Chính phủ, kỳ vọng của công chúng và áp lực chính trị. Trên thực tế, trái phiếu do các ngành thuộc Chính phủ, tổ chức Chính phủ, các xí nghiệp quốc doanh phát hành (bao gồm một số xí nghiệp ngoài quốc doanh) được chính quyền các cấp đảm bảo, và nợ khó đòi của ngân hàng quốc doanh, trong tình hình đặc biệt do Chính phủ đảm nhận trách nhiệm bồi hoàn. Nợ tiềm ẩn cũng tồn tại với khả năng phát sinh rủi ro. Khi phân tích xem xét vấn đề rủi ro tài chính, không thể chỉ xem xét những khoản trái phiếu Chính phủ đã phát hành có thể kiểm tra được, mà còn phải nghiên cứu xem xét vấn đề nợ tiềm ẩn.

Từ khi tiến hành cải cách mở cửa cho đến nay, quy mô nợ tiềm ẩn là do nhiều nguyên nhân tạo thành, trước mắt khó ước tính số lượng chính xác. Nhưng khi phân tích xu hướng phát triển của trái phiếu Chính phủ, phân tích vấn đề rủi ro tài chính vấn đề nợ tiềm ẩn cần được xem xét đầy đủ.

*

Nhìn từ góc độ hẹp, rủi ro tài chính chủ yếu xuất phát từ độ trễ trong tăng thu ngân sách và độ căng của tăng chi tiêu của Chính phủ, và khó khăn tài chính chủ yếu hình thành từ 2 nhân tố này và có thể dẫn đến tình trạng khủng hoảng tài chính. Rủi ro tài chính trực tiếp bắt nguồn từ khó khăn tài chính, điều quan trọng để loại trừ rủi ro tài chính là giải quyết khó khăn tài chính trước mặt, đặc biệt là khó khăn tài chính Trung ương. Nhưng, sự hình thành khó khăn tài chính có nguyên nhân từ nhiều mặt như lịch sử và hiện tại, vĩ mô và vi mô, và là kết quả tổng hợp của nhiều nhân tố hợp thành. Về cơ bản giải quyết khó khăn tài chính

là một vấn đề mang tính hệ thống, cần một quá trình không phải một sớm một chiều có thể giải quyết được (do khuôn khổ bài viết có hạn, tôi không đi sâu vào việc giải quyết vấn đề khó khăn tài chính như thế nào). Do đó, về cơ bản bên cạnh việc giải quyết khó khăn tài chính, cần nâng cao ý thức phòng ngừa rủi ro tài chính. Trong thực tế việc lựa chọn các giải pháp trước hết phải chú trọng xử lý tốt công việc ở tầm cơ bản thì mới có thể phòng ngừa rủi ro tài chính.

- 1. Xác định giới hạn hợp lý về các chức năng của chính quyền, tập trung nguồn tài chính để đảm bảo thực hiện đầy đủ chức năng của tài chính.** Cần căn cứ vào nhu cầu phát triển kinh tế thị trường để chính quyền có sự can thiệp một cách hợp lý, điều chỉnh chức năng của chính quyền một cách khoa học, theo đúng quy luật của nền kinh tế thị trường cần xác định rõ phạm vi chức năng của chính quyền. Trên cơ sở đó, tiến hành thu chi tài chính, cần loại trừ các khoản chi bất hợp lý và khoản chi không thuộc phạm vi chức năng của chính quyền. Chính quyền hoạt động thực sự theo yêu cầu của nền kinh tế thị trường có cái làm, có cái không phải làm, cần tối ưu hóa cơ cấu chi tiêu. Đồng thời tăng cường giám sát phương hướng và hiệu quả sử dụng vốn đầu tư, đẩy mạnh các ràng buộc trong dự toán chi tiêu ngân sách, tiến hành đánh giá kịp thời quá trình sử dụng đầu tư ngân sách, phân tích hiệu quả trong giá thành khi sử dụng vốn tài chính theo đúng luật pháp, ngăn chặn hiện tượng sử dụng và lãng phí vốn tài chính, nâng cao hiệu quả sử dụng vốn tài chính, tập trung nguồn vốn tài chính thực hiện đúng các chức năng của Chính quyền, đảm bảo triệt để các chức năng của tài chính, tránh tình trạng phân tán nguồn lực tài chính phát sinh do Chính quyền “bao sân” quá nhiều và hiệu quả sử dụng vốn thấp làm cho chức năng của tài chính mất đi sự đảm bảo của nguồn

lực tài chính cần thiết mà trở thành hư vô.

2. **Giới hạn mức độ thâm hụt ngân sách vừa phải.** Những khó khăn tài chính mà Chính phủ phải đương đầu và việc thực thi các chính sách tài chính khuyến khích kinh tế tăng trưởng ổn định sẽ dẫn tới thâm hụt ngân sách trong một thời kỳ nhất định. Nhưng cần phân tích biện chứng vai trò của thâm hụt ngân sách. Tác dụng của thâm hụt ngân sách không phải đều tích cực trong bất kỳ tình huống nào, cần chú trọng tới ảnh hưởng của nó đối với nguy cơ bất ổn trong hoạt động kinh tế và tài chính, quy mô thâm hụt không thể mở rộng vô hạn. Cần xem xét và nghiên cứu một cách tích cực mức độ thâm hụt ngân sách trong một giai đoạn, đồng thời khống chế quy mô thâm hụt trong phạm vi này. Tránh kéo dài chính sách kích thích trong ngắn hạn, giảm sự phụ thuộc của thâm hụt đối với tăng trưởng kinh tế. Việc áp dụng biện pháp thâm hụt và phát hành trái phiếu không thể chỉ coi trọng tăng trưởng kinh tế trước mắt, càng cần đảm bảo tăng trưởng kinh tế ổn định, lâu dài. Cần cân nhắc khi kinh tế dần dần thoát khỏi “thắt chặt”, nên áp dụng một số biện pháp khả thi nào đó để thu hẹp quy mô thâm hụt ngân sách, khiến mức thu chi ngân sách thực sự trở thành một biện pháp tài chính điều tiết hoạt động của nền kinh tế.
3. **Dưới tiền đề tăng cường hiệu quả sử dụng trái phiếu** khống chế thích đáng quy mô của trái phiếu chính phủ. Xây dựng quỹ trả nợ trái phiếu là một việc làm lâu dài để hóa giải rủi ro về công nợ. Song bảo đảm hiệu quả sử dụng trái phiếu chính phủ là tiền đề quan trọng, đặc biệt là thông qua việc phát hành trái phiếu để tăng đầu tư cho cơ sở hạ tầng, nhất thiết phải đảm bảo vốn trái phiếu được đầu tư có hiệu quả, tránh tình trạng thiếu luận chứng, các dự án đầu tư chồng

chéo hoặc sử dụng tùy ý, thay đổi phương pháp, khiến hiệu quả sử dụng trái phiếu không cao. Việc sử dụng trái phiếu bất hợp lý, hiệu quả không cao nhằm thúc đẩy kinh tế, ắt dẫn đến việc mở rộng hơn nữa quy mô trái phiếu. Do vậy, nắm bắt hiệu quả sử dụng trái phiếu là cơ bản, với quan điểm tối ưu hóa cơ cấu sử dụng trái phiếu. Dưới tiền đề đảm bảo hiệu quả sử dụng trái phiếu, không chế thích đáng quy mô trái phiếu chính phủ làm cho việc phát hành, sử dụng, hoàn trả trái phiếu đều có thể sắp xếp hoạt động có trật tự.

4. **Áp dụng phương pháp khống chế có hiệu quả và tránh tình trạng ngân hàng thương mại quốc doanh gia tăng khoản nợ khó đòi và các khoản thua lỗ mới.** Đối với vấn đề này, cần áp dụng nhiều phương thức và biện pháp để giải quyết. Nhưng về cơ bản cần phải loại trừ cơ chế dẫn tới việc hình thành khoản nợ khó đòi và thua lỗ của các NHTM. Trong điều kiện mở rộng nhu cầu tín dụng trong nước, kích thích tăng trưởng kinh tế, tăng quy mô các khoản vay ngân hàng, cần tránh hình thành vốn sử dụng không có hiệu quả trong ngân hàng, gây ra các khoản thua lỗ mới. Bên cạnh việc tăng cường tính tự chủ về pháp lý của ngân hàng thương mại quốc doanh, cần tăng cường hơn nữa việc giám sát các công ty tài chính, tăng cường giám sát chỉ đạo việc sử dụng vốn tín dụng của các ngân hàng thương mại quốc doanh, cần phải xây dựng cơ chế bảo đảm trả nợ có hiệu quả đối với các khoản vay phát sinh của doanh nghiệp, vừa đảm bảo khoản hỗ trợ tín dụng của ngân hàng đối với các DNNN, đồng thời vừa có thể đảm bảo hiệu quả sử dụng đồng vốn.
5. **Thống nhất quyền huy động vốn, đưa ra các ràng buộc và khống chế các hoạt động hỗ trợ tài chính của Nhà nước.** Để hạn chế và phòng ngừa các rủi ro về nợ cần phải luật hóa

trình tự huy động vốn của dòng vốn trên thị trường vốn, thống nhất quyền huy động vốn, tập trung thực hiện các chức năng về huy động vốn của Nhà nước, các khoản nợ trong và ngoài nước phải do Bộ Tài chính thống nhất quản lý, việc phát hành trái phiếu của các ngành cũng phải có sự tham gia của Bộ Tài chính. Cần phải đưa ra những ràng buộc đối với những hoạt động trợ giúp của Chính phủ cho hoạt động đầu tư tư nhân, việc bảo trợ của Nhà nước phải được sự đánh giá xem xét của các chuyên gia hoặc là các tổ chức chuyên ngành.

6. **Phân tích khả năng quản lý rủi ro của Nhà nước, xây dựng hệ thống dự báo, giám sát rủi ro tài chính**, Nhà nước cần phải đưa ra những đánh giá chuẩn xác và khoa học đối với khả năng và biện pháp phòng ngừa rủi ro tài chính, đưa ra các biện pháp, các đối sách quản lý thích hợp. Xây dựng một hệ thống dự báo giám sát, trong đó bao gồm hệ thống chỉ tiêu như: phản ánh xu thế phát triển kinh tế vĩ mô, tình hình tài chính - tiền tệ, qui mô phát hành trái phiếu Chính phủ (công trái, các khoản nợ của Nhà nước, công nợ tiềm ẩn, rủi ro,...), đưa ra ranh giới hợp lý cho các chỉ tiêu này. Như vậy, khi xuất hiện các chỉ tiêu khớp với các dự đoán thì phải đưa ra các biện pháp thích hợp để phòng tránh rủi ro./.

RỦI RO TÀI CHÍNH VÀ CÁC GIẢI PHÁP PHÒNG NGỪA TRONG PHÁT TRIỂN VÀ HỘI NHẬP

GS.TS. Hồ Xuân Phương, TS. Đỗ Đức Minh
Viện Khoa học Tài chính Việt Nam

1. Rủi ro tài chính và khủng hoảng tài chính

Rủi ro tài chính và nguyên nhân của nó

Rủi ro tài chính là một trạng thái biểu hiện nguy cơ bất ổn xảy ra trong hoạt động đầu tư dẫn đến lợi nhuận thực tế không đạt được mức lợi nhuận như dự kiến, khiến cho hoạt động tài chính của người đầu tư lâm vào trạng thái khó khăn: thua lỗ, nợ nần, phá sản...

Rủi ro tài chính là một hiện tượng gắn liền với kinh tế thị trường. Nguyên nhân của rủi ro tài chính là do sự biến động của giá cả thị trường, khiến cho nhà đầu tư bị bất lợi trong kinh doanh, từ đó ảnh hưởng đến hoạt động tài chính của mình. Trong điều kiện kinh tế thị trường phát triển, mức độ rủi ro tài chính ngày càng tăng thêm cùng với sự xuất hiện các công cụ tài chính mới như: Trái phiếu (Chính phủ, doanh nghiệp), hợp đồng mua bán tương lai, hợp đồng mua bán trước, hợp đồng quyền mua bán.

- Hợp đồng mua bán tương lai: là hợp đồng giữa người mua và người bán một hàng hóa với số lượng nhất định, theo một giá nhất định, được thực hiện vào một thời điểm nhất định trên thị trường hàng hóa được tổ chức hợp pháp. Hàng hóa bao gồm

nhiều loại: hàng hóa thông thường, vàng, ngoại tệ, trái phiếu, cổ phiếu. Mục đích của việc mua bán tương lai là đảm bảo khỏi thiệt thòi do sự lên xuống quá đáng của giá cả hàng hóa. Để tránh rủi ro, người ta có thể hợp đồng bán trước.

- Hợp đồng mua bán trước: được thực hiện theo giao kèo giữa hai bên thông qua tổ chức trung gian là ngân hàng. Mỗi bên hợp đồng phải tự chịu rủi ro nếu bên kia phá sản, hoặc không thực hiện nổi hợp đồng.

- Hợp đồng quyền mua bán: với hợp đồng này, người mua quyền có thể mua bán hoặc không mua bán, còn người bán quyền phải thi hành hợp đồng theo quyết định của người mua quyền.

Có thể nói rủi ro tài chính là mầm mống của khủng hoảng kinh tế. Rủi ro tài chính trong một phạm vi, một lĩnh vực nhạy cảm có thể bùng nổ khủng hoảng tức thời không chỉ trong phạm vi một nước mà còn lan nhanh ra các nước khu vực và thế giới. Trong điều kiện toàn cầu hóa, sự ra đời và phát triển mạnh mẽ của các công cụ tài chính mới và đầu tư trực tiếp nước ngoài đã đáp ứng nhu cầu tài chính của nền kinh tế thế giới, thúc đẩy sự chuyển dịch tài chính từ nước có lợi nhuận thấp sang nước có lợi nhuận cao. Nhưng chính điều đó cũng mở cửa cho sự hoạt động của các tổ chức đầu tư kinh doanh trong lĩnh vực tiền tệ, tạo ra nguy cơ về các rủi ro tài chính trong nước và khu vực.

Rủi ro tài chính trong các lĩnh vực

Trước hết chúng ta thử xem xét các rủi ro tài chính phát sinh trong một số lĩnh vực nhạy cảm như thế nào.

Trong kinh doanh bất động sản

Trước hết, những cơn sốt bất động sản đã châm ngòi cho sự đầu tư ồ ạt vào kinh doanh trong lĩnh vực này và chính nó đã gây nhiều hậu quả tai hại.

Thứ nhất, kinh doanh bất động sản trở thành siêu lợi nhuận và cả xã hội đổ xô vào kinh doanh bất động sản. Tài nguyên và nguồn lực của quốc gia thay vì đổ vào các ngành sản xuất, xây dựng cơ bản, kỹ thuật, công nghệ thì lại đổ quá nhiều vào nhà đất. Khi giá nhà đất lên cao sẽ gây áp lực đến các chi phí khác của nhà nước, đó là một sự bất ổn.

Thứ hai, do cơn sốt đất mà khả năng trả nợ của người kinh doanh bất động sản đã đến giới hạn cực kỳ nguy hiểm - đó là mầm mống của rủi ro tài chính. Chỉ tiêu biểu hiện hệ số rủi ro tài chính trong kinh doanh bất động sản là tỷ lệ giữa số tiền lãi phải trả hàng tháng về vay nợ mua bất động sản với thu nhập nhận được trong tháng. Giá bất động sản càng cao, chi phí vay nợ càng lớn thì tỷ lệ này cũng càng cao. Chính điều này đã báo hiệu mức độ rủi ro lớn trong kinh doanh bất động sản. Lấy Nhật bản làm ví dụ, khi giá đất tăng vọt trước khi khủng hoảng trầm trọng xảy ra, tỷ lệ này có lúc lên tới 100%. Người Nhật tính ra trung bình phải mất 90 năm mới trả xong nợ mua nhà. Nói cách khác, họ phải làm việc 3 đời mới có đủ tiền mua nhà. Như vậy, những cơn sốt bất động sản chứa đựng rủi ro tài chính rất cao.

Trong kinh doanh chứng khoán

Cũng tương tự như cơn sốt nhà đất, cơn sốt chứng khoán cũng làm cho tài sản của nhà đầu tư bỗng chốc trở thành khổng lồ. Nhà đầu tư có trong tay một lượng giá trị tài sản to lớn nên

sẵn sàng đầu tư vào các lĩnh vực khác có độ rủi ro cao hơn nhưng với mức lợi nhuận hấp dẫn hơn. Tuy nhiên, điểm khác biệt giữa bất động sản và cổ phiếu là ở chỗ thông qua thị trường chứng khoán, giá trị cổ phiếu có thể được xác lập và chuyển hóa ngay tức khắc, trong khi giá cả bất động sản không thể xác định ngay được.

Trong thời kỳ đầu, sự gia tăng giá trị tài sản trên thị trường chứng khoán đã kích thích nhu cầu đầu tư và sự tăng trưởng, theo đó có thể gia tăng lạm phát. Khi giá cổ phiếu tăng đến một mức độ nào đó - tức là khả năng hoạt động có hiệu quả của doanh nghiệp cũng chỉ đến một giới hạn nhất định thì giá cả cổ phiếu sẽ có xu hướng hạ thấp. Một trong những phản ứng dây chuyền của thị trường là sự rút vốn của các nhà đầu tư nước ngoài càng làm sụt giảm nghiêm trọng giá cả trên thị trường cổ phiếu. Đối tượng bị ảnh hưởng trước tiên bởi tình hình giảm giá cổ phiếu nói trên là các cổ đông trong nước, theo đó các rủi ro trong kinh doanh chứng khoán được bùng nổ thực sự.

Cùng với việc giảm sút của giá cổ phiếu, việc rút vốn đột ngột ra khỏi các tài sản đầu tư gián tiếp có thể sẽ gây ra áp lực đối với tỷ giá ngoại tệ, đặc biệt khi các nhà đầu tư nước ngoài phải thực hiện chuyển đổi tiền tệ thu được từ bán cổ phiếu thành ngoại tệ mạnh. Tính ổn định của hoạt động tài chính trong nước sẽ bị đe dọa nếu như hệ thống tài chính này không có khả năng đảm bảo để chống lại các rủi ro.

Như vậy, trong nhiều trường hợp rủi ro trong kinh doanh chứng khoán là mầm mống khởi đầu gây ra khủng hoảng tài chính và khủng hoảng kinh tế. Khi khủng hoảng người ta mới thực sự so sánh được sự giảm phát của các tài sản và sự ách tắc các nguồn vốn với nền kinh tế thực.

Trong lĩnh vực ngân hàng

Một trong những lĩnh vực chứa đựng nhiều rủi ro nhất là hệ thống ngân hàng và sự khủng hoảng tài chính - tiền tệ ở nhiều nước cũng thường xảy ra do sự yếu kém của hệ thống ngân hàng.

Rủi ro tài chính trong hệ thống ngân hàng thường được chia làm 2 loại: rủi ro về hoạt động nghiệp vụ và rủi ro trong hoạt động đầu tư.

Rủi ro trong hoạt động nghiệp vụ ngân hàng bao gồm các dạng sau:

- Rủi ro tín dụng là nguy cơ người đi vay không thực hiện nghĩa vụ trả nợ cho ngân hàng.
- Rủi ro lãi suất là nguy cơ biến động về lãi suất hoặc tỷ giá hối đoái trên thị trường, dẫn đến thay đổi lợi nhuận của ngân hàng.
- Rủi ro hệ thống: nguy cơ một hay một số khách hàng lớn không trả được nợ nên gây nguy hiểm cho toàn bộ hệ thống ngân hàng.

Trong điều kiện tự do hóa tài chính, mức độ rủi ro nghiệp vụ ngân hàng cũng ngày càng tăng. Tự do hóa tài chính làm cho tín dụng được mở rộng quá mức đã cho phép các nhu cầu tiềm tàng về vốn được bộc lộ một cách toàn diện. Các định chế tài chính được khuyến khích phát triển với các hoạt động cho vay ngày càng rộng mở. Chúng được đặt trong điều kiện cạnh tranh ngày càng gia tăng và buộc các tổ chức tín dụng phải tính toán

sinh lời các nguồn vốn huy động theo mức lãi suất do thị trường quyết định. Từ đó xuất hiện những động lực kích thích phát triển trong cả cầu lẫn cung tín dụng. Nếu như những cơ chế thích hợp không cho phép kiểm soát mức độ của những rủi ro, các lực lượng này có thể dẫn đến tình trạng tích tụ nhanh các khoản cho vay kém chất lượng. Những yếu kém của người đi vay sẽ ảnh hưởng đến hoạt động ngân hàng và các cuộc khủng hoảng sẽ nổ ra.

Để đánh giá mức độ rủi ro trong hoạt động ngân hàng, người ta sử dụng các chỉ số tỷ lệ nợ quá hạn, tỷ lệ vốn tối thiểu, tỷ lệ về tính thanh khoản... Để tránh khủng hoảng một trong các biện pháp quan trọng là chính các thể chế tài chính phải đánh giá một cách chính xác các mức độ rủi ro của mình và đảm bảo có lượng vốn tự có đủ ở mức cần thiết.

Loại rủi ro tài chính khác không phát sinh trong hoạt động tín dụng của ngân hàng, mà gắn liền với hoạt động đầu tư, tức là ngân hàng đã chuyển từ lĩnh vực cho vay để bước sang đầu tư vào các lĩnh vực đầy rủi ro, trong đó có cả kinh doanh bất động sản. Sự đầu tư không đúng hướng của hệ thống ngân hàng đã gây ra hiện tượng ngừng trệ hoạt động tín dụng. Ngân hàng từ chối cấp tín dụng cho cả những người đi vay ít rủi ro nhất, gây ra hậu quả nghiêm trọng đối với cả các hoạt động khác trong nền kinh tế và ảnh hưởng đến tăng trưởng kinh tế. Từ chỗ cho vay trên cơ sở có đầy đủ thế chấp, các ngân hàng đã trở nên dễ dãi tung tiền vào các dự án đầy rủi ro và hoạt động như những nhà đầu tư. Tất nhiên, một số ngân hàng có thể bị thiệt hại ít hơn do đánh giá được đúng mức độ rủi ro và thực hiện tốt chính sách trích dự phòng tương ứng với mức độ rủi ro.

Như vậy, do mức lợi nhuận hấp dẫn từ đầu tư mang lại,

mà trong nền kinh tế xuất hiện những nhà đầu tư mới - các tổ chức tín dụng. Sự ổn định của hệ thống tài chính dựa trên cơ sở sự tồn tại song song của nhiều tác nhân có những mục tiêu khác nhau và có những chính sách hoạt động bổ sung hỗ trợ cho nhau. Sự ổn định tài chính có thể được đảm bảo hơn với sự tham gia của nhiều tổ chức đầu tư khác nhau, có những chiến lược khác nhau trong việc tổ chức đầu tư tập thể, có những tổ chức đầu tư quan tâm đến tính an toàn của hoạt động đầu tư, nhưng cũng có tổ chức khác lại sẵn sàng chấp nhận rủi ro để tìm kiếm lợi nhuận cao hơn. Thật đáng tiếc, thực tế cuộc khủng hoảng tài chính Đông nam Á những năm 1997-1998 cho thấy chính các tổ chức đầu tư này - trong đó có các tổ chức tín dụng đã góp phần làm tăng thêm tình trạng bất ổn của nền tài chính, làm lan truyền khủng hoảng ra toàn thế giới.

Các khoản nợ nước ngoài không kiểm soát

Do quá trình tự do hóa tài chính và mở cửa thị trường vốn đã khuyến khích quá trình vay nợ bằng ngoại tệ, vì lãi suất thấp hơn, và mức độ rủi ro thấp hơn. Thủ tục vay nợ của tư nhân phải thông qua sự bảo lãnh của Chính phủ hoặc các tổ chức ngân hàng. Tuy nhiên do thiếu thông tin nên Chính phủ không thể kiểm soát nổi nợ nước ngoài của tư nhân, do đó cũng có thể xảy ra các rủi ro tài chính.

Bên cạnh các khoản nợ nước ngoài của tư nhân, nợ nước ngoài của Chính phủ nếu không có khả năng trả nợ cũng có thể đưa đến rủi ro và châm ngòi cho khủng hoảng tài chính. Kinh nghiệm của México và Brazil những năm 90 đã chỉ rõ nợ nước ngoài tăng nhanh hơn tốc độ tăng trưởng đã phá vỡ cơ cấu kinh tế dẫn đến khủng hoảng nặng nề.

Từ rủi ro tài chính đến khủng hoảng tài chính và khủng hoảng kinh tế

Người ta đã ví cấu trúc kinh tế của một quốc gia như một kim tự tháp khổng lồ, trong đó hoạt động tài chính là phần đỉnh của kim tự tháp. Phần đáy của kim là hoạt động kinh doanh của các doanh nghiệp và các hộ gia đình. Nếu phần đáy bị lung lay thì đỉnh kim khó có thể bền vững.

Rõ ràng, một doanh nghiệp gặp rủi ro tài chính thì chưa thể dẫn đến khủng hoảng kinh tế trong nước và khu vực. Nhưng rủi ro tài chính ở một phạm vi và quy mô nhất định có thể làm xáo trộn phần đáy của kim tự tháp, lúc đó phần đỉnh kim là hoạt động tài chính - tiền tệ cũng bị lung lay. Do đó, rủi ro tài chính chính là mầm mống của khủng hoảng tài chính.

Trong điều kiện toàn cầu hóa, thị trường tài chính trở thành hệ thống toàn cầu. Do sự chu chuyển năng động của các luồng vốn đã làm cho hệ thống tài chính trở thành một kênh lan truyền khủng hoảng nhanh chóng. Chính sự biến động trong nền tài chính của một quốc gia sẽ là yếu tố lan truyền những khó khăn kinh tế giữa các nước. Mối quan hệ phụ thuộc lẫn nhau về kinh tế, tài chính giữa các nước và các vùng lãnh thổ trên thế giới làm tăng thêm những thay đổi cơ cấu trong tất cả các lĩnh vực. Do đó, các rủi ro tài chính càng có môi trường phát triển ra ngoài phạm vi quốc gia dân tộc.

Có một nhà kinh tế đã phân tích rằng, trước khi khủng hoảng kinh tế 1997 - 1998, cả vùng Đông nam Á hầu như đều trải qua cơn sốt bất động sản. Tăng trưởng kinh tế bắt nguồn từ sự thổi phồng giá trị bất động sản đã tạo nên một cơ cấu kinh tế rất mong manh. Trong khi đó số lượng tiền vốn khổng lồ từ ngoại

kinh doanh của người đầu tư. Hệ số rủi ro tăng cao quá mức cho phép. Đó là một mầm mống của khủng hoảng tài chính trầm trọng.

Trong lĩnh vực ngân hàng

Do quá trình tự do hóa tài chính chi phối, giá cả tín dụng cũng dần dần từng bước tiến tới tự do hóa theo giá cả thị trường. Nhà nước chỉ khống chế lãi suất cho vay tối đa, không quy định lãi suất tiền gửi đã giúp cho các tổ chức tín dụng chủ động hơn trong kinh doanh. Tuy nhiên, việc quy định trần lãi suất cho vay có một số hạn chế nhất định do lãi suất nhiều khi không phản ánh đúng cung - cầu vốn trên thị trường, không gắn liền với mức độ rủi ro của món vay. Điều này gây nên sự méo mó trong phân bổ nguồn vốn tín dụng.

Để điều chỉnh quá trình này, Nhà nước đã thực hiện bước đổi mới cơ bản về điều hành lãi suất thay thế cơ chế điều hành trần lãi suất cho vay bằng cơ chế điều hành lãi suất cơ bản đối với cho vay bằng đồng Việt Nam và cơ chế lãi suất thị trường có quản lý đối với cho vay bằng ngoại tệ. Trên cơ sở đó, các tổ chức tín dụng có quyền ấn định lãi suất cho vay đối với khách hàng theo nguyên tắc không vượt quá mức lãi suất cơ bản và biên độ quy định từng thời kỳ.

Có thể nói rằng, việc xác định và áp dụng lãi suất cơ bản là một bước đệm quan trọng tiến tới tự do hóa lãi suất, yếu tố thị trường đã chứa đựng nhiều hơn trong cơ chế cho vay. Như vậy, giá cả của đồng vốn trên thị trường đã gắn nhiều hơn với cung cầu vốn, đến mức độ rủi ro của tiền vay.

Ngoài ra, với mục tiêu tự do hóa tín dụng các tổ chức tín

dụng được chủ động tìm kiếm các dự án khả thi, có hiệu quả và có khả năng trả nợ để quyết định cho vay và tự chịu trách nhiệm về hoạt động tín dụng của mình. Trong khi đó, do mở cửa nên các đối tượng được vay cũng đa dạng và phong phú hơn. Hơn nữa, theo thông lệ quốc tế các tổ chức tín dụng cũng được tự quyết định việc áp dụng các biện pháp bảo đảm hay không bảo đảm trong cấp tín dụng đối với khách hàng. Rõ ràng, tính rủi ro trong hoạt động ngân hàng cũng tăng lên theo đà phát triển của hội nhập.

Thực trạng kinh doanh của hệ thống ngân hàng thương mại Việt Nam hiện nay cũng đang tiềm ẩn nhiều nguy cơ bất ổn. Do đặc điểm vốn của các ngân hàng thương mại Việt Nam rất nhỏ bé chưa đáp ứng các chuẩn mực quốc tế nên đã hạn chế khả năng hoạt động và không đảm bảo an toàn trong kinh doanh tín dụng. Trong khi đó nhiều ngân hàng không đảm bảo được vốn điều lệ, tỷ lệ vốn điều lệ còn thiếu chiếm khá cao (có ngân hàng chiếm gần 30%), tỷ lệ vốn tự có trên tài sản có đã hiệu chỉnh rủi ro của các ngân hàng thương mại còn thấp hơn nhiều so với tiêu chuẩn quốc tế. Như vậy, tiềm lực nhỏ bé của các ngân hàng thương mại Việt Nam đã chứa đựng nhiều rủi ro và hạn chế khả năng kinh doanh tín dụng ngân hàng. Trong khi đó, tỷ lệ nợ quá hạn của các ngân hàng thương mại ngày càng gia tăng và đang ở mức báo động, khả năng thanh toán thấp, tình hình tài chính khó khăn đã đe dọa an ninh tài chính trong hoạt động ngân hàng.

Trong lĩnh vực kinh doanh chứng khoán

Thị trường chứng khoán ở Việt Nam hình thành được coi là một giải pháp quan trọng, cơ bản và mang tính đột phá trong việc khai thác và sử dụng hiệu quả các nguồn lực tài chính trong điều kiện kinh tế thị trường. Thị trường chứng khoán, sau khi

hoạt động đã thu hút khá đông các nhà đầu tư tham gia giao dịch. Hàng hóa trên thị trường và Chỉ số giá chứng khoán ngày một tăng và đặc biệt là tổng giá trị giao dịch trên thị trường đã tăng lên rất nhanh. Tuy nhiên, cho đến nay, có quá ít chứng khoán niêm yết, do đó các nhà đầu tư có rất ít cơ hội lựa chọn để tham gia đầu tư, thực chất trên sàn giao dịch cũng chỉ có một số lượng rất nhỏ hàng hóa đưa vào mua bán.

Hậu quả của vấn đề thiếu hàng hóa đã gia tăng sức ép tăng giá, giá giao dịch chứng khoán luôn đạt mức sát trần. Chỉ số chứng khoán tăng rất nhanh, giá cả cổ phiếu vượt quá nhiều lần giá trị thực của nó. Tình trạng giá cổ phiếu liên tục tăng ở mức kịch trần, trong điều kiện lãi suất ngân hàng giảm, các hoạt động đầu tư gặp khó khăn, đã khiến cho nhiều nhà đầu tư đổ xô vào thị trường chứng khoán nhằm thu lợi nhuận cao. Sự quá nóng của thị trường cổ phiếu đã đặt ra những bức thiết trong công tác quản lý nhằm đảm bảo an toàn cho các khoản đầu tư. Mặc dù chưa có sự đổ vỡ của thị trường, nhưng rõ ràng, kinh doanh chứng khoán đang chứa đựng nhiều yếu tố rủi ro.

Nhà nước đã áp dụng một số biện pháp quản lý như nói lỏng biên độ giá cả chứng khoán, quy định tỷ lệ tham gia của các nhà đầu tư nước ngoài ... đã làm cho giá cả cổ phiếu có phần giảm nhẹ. Việc thị trường bắt đầu nhạy cảm là những thông tin đáng mừng để đảm bảo sự an toàn trong kinh doanh chứng khoán. Tuy nhiên các biện pháp "hạ nhiệt" mang tính hành chính nói trên chỉ có ý nghĩa ngắn hạn. Sự ổn định của thị trường đòi hỏi những giải pháp có tính chất điều tiết kinh tế để phòng ngừa cổ hiệu quả từ phía các cơ quan Chính phủ.

Gần đây, trong tháng 9 năm 2001, do giá cổ phiếu giảm mạnh nên cơ quan chức năng đã thực hiện một số biện pháp bao

gồm: áp dụng biên độ dao động giá chứng khoán mới, lập quỹ bình ổn chứng khoán, sử dụng quỹ hỗ trợ thanh toán bù trừ để mua cổ phiếu nhằm kích cầu, giảm thời hạn thanh toán tiền cho người bán...

Cùng với sự phát triển của thị trường vốn, thị trường chứng khoán Việt Nam sẽ có điều kiện huy động vốn nước ngoài thông qua kênh đầu tư gián tiếp này một cách rộng rãi hơn, do đó cần đề phòng khả năng rủi ro phát sinh.

Vấn đề nợ quốc gia

Trong những năm thực hiện CNH-HĐH đất nước, do nguồn vốn trong nước còn ít ỏi, nên nhu cầu vay vốn nước ngoài của Việt Nam tăng khá nhanh. Trong năm 2000, mức nợ quốc gia của Việt Nam được xác định như sau:

- Tổng số nợ /GDP: 43, 9%;
- Tổng số nợ/xuất khẩu: 95,64%;
- Nghĩa vụ trả nợ hàng năm/xuất khẩu: 12,56%.

Như vậy, nhìn chung nợ quốc gia của Việt Nam hiện nay là ổn định và đang nằm trong giới hạn được phép so với các chỉ tiêu do các tổ chức tài chính quốc tế nêu ra.

Nợ nước ngoài của Việt Nam gồm 2 bộ phận: nợ Chính phủ và nợ nước ngoài của các doanh nghiệp. Trong tổng số nợ Chính phủ, do từ năm 1993 đến nay Việt Nam đã tích cực đàm phán xử lý nợ cũ nên đã đạt được mức giảm nợ lớn và được hoàn trả trong thời gian dài, đồng thời Chính phủ chủ yếu vay mới thông qua ODA nên nghĩa vụ trả nợ hàng năm của Chính phủ nhìn chung ổn định, chưa phát sinh nguy cơ khủng hoảng nợ của

Chính phủ.

Đối với các các khoản mới do các doanh nghiệp vay nợ, về cơ bản các doanh nghiệp thực hiện theo cơ chế tự vay, tự chịu trách nhiệm trả nợ. Tuy nhiên, trường hợp rủi ro doanh nghiệp không trả được nợ do đầu tư kém hiệu quả thì các Ngân hàng thương mại bảo lãnh phải trả nợ thay hoặc Chính phủ phải trả nợ thay từ Quỹ tích lũy trả nợ nước ngoài nếu như doanh nghiệp được Chính phủ bảo lãnh. Đây là nhân tố chứa đựng nhiều rủi ro, do những cơ chế ràng buộc mà Chính phủ không thể kiểm soát được tình hình hoạt động kinh doanh và tình hình vay nợ nước ngoài của các doanh nghiệp.

Cơ cấu thời hạn vay nợ nước ngoài cũng là một nhân tố quan trọng để xem xét mức độ rủi ro hoặc khủng hoảng tài chính. Nếu như một quốc gia chỉ dựa chủ yếu vào vốn vay nợ ngắn hạn, khi nền kinh tế có dấu hiệu bất ổn, có thể gây ra hiện tượng chuyển vốn ồ ạt và đưa nền kinh tế lâm vào tình trạng khủng hoảng. Kinh nghiệm của các nước Đông Nam Á trong thời gian nổ ra khủng hoảng đã chứng tỏ điều này. Tuy nhiên, ở Việt Nam nếu tính theo cơ cấu vay nợ thì vay nợ trung và dài hạn chiếm tỷ trọng chủ yếu, nợ ngắn hạn chỉ chiếm khoảng 10 -14% trong tổng số dư nợ - đó tỷ lệ thấp nhất so với các nước châu Á khác. Hơn nữa, các khoản vay này chủ yếu là vay thương mại, loại ít chịu rủi ro như các công cụ ngắn hạn trên thị trường tiền tệ. Do vậy, khả năng đe dọa rủi ro bởi chuyển vốn ồ ạt ở mức thấp.

Tuy vậy, nếu xem xét về cơ cấu tỷ giá có thể thấy nợ nước ngoài của Việt Nam ngày càng phụ thuộc vào biến động của tỷ giá trên thị trường tài chính quốc tế. Do vậy, nếu không có những biện pháp quản lý vốn vay nước ngoài hợp lý, cán cân thanh toán sẽ rơi vào trạng thái rủi ro khi thị trường tài chính thay đổi. Mặt

khác, nguồn chủ yếu trả nợ nước ngoài lại lấy từ thu ngoại tệ của hoạt động xuất khẩu. Trong khi thị trường thế giới đang có nhiều biến động, nhu cầu nhập khẩu hàng Việt Nam giảm thấp, giá cả luôn biến động bất lợi, thì thách thức về nguồn ngoại tệ để trả nợ càng gặp khó khăn.

Phân tích thực trạng trên có thể thấy rằng, *nguy cơ rủi ro tài chính đã thực sự chứa đựng trong từng lĩnh vực hoạt động kinh doanh và là những mầm mống đang chờ đợi sự phát hỏa của khâu mở đầu. Nguy cơ này càng tăng lên theo mức độ hội nhập kinh tế quốc tế và khu vực. Vì thế, tìm kiếm các giải pháp phòng ngừa rủi ro và khủng hoảng tài chính là việc làm cần thiết và cấp bách.*

Trên phạm vi vĩ mô, chính sách phòng ngừa rủi ro tài chính phải bao gồm các thể chế:

- Các chính sách kinh tế tài chính vĩ mô ổn định và bền vững
- Một trật tự thị trường lành mạnh và có hiệu quả
- Các cơ chế bảo đảm an toàn hệ thống một cách thích hợp: các chỉ số đảm bảo an toàn tài chính và hệ thống giám sát đảm bảo an ninh tài chính quốc gia

Chính sách kinh tế tài chính vĩ mô ổn định và bền vững: đảm bảo sự tăng trưởng ổn định của nền kinh tế, không có những biến động lớn về giá cả, tỷ lệ lạm phát, thất nghiệp, sự ổn định của hoạt động ngoại thương và vay nợ nước ngoài. Sự ổn định kinh tế tài chính vĩ mô làm tăng niềm tin của người kinh doanh vào thể chế kinh tế hiện hành.

Trật tự kỷ cương thị trường được giữ vững: đảm bảo sự minh bạch của thị trường, đảm bảo thông tin cần thiết để quản lý rủi ro và bảo đảm an toàn trong hoạt động tài chính. Sự minh bạch đó được thực hiện bằng sự kiểm toán theo tiêu chuẩn quốc tế, cho phép đánh giá chính xác hiệu quả của người kinh doanh.

Tăng cường giám sát tài chính là yêu cầu cần thiết nhằm duy trì sự bền vững và ổn định của môi trường tài chính trong nước và quốc tế.

Để thực hiện giám sát của hệ thống tài chính một cách hiệu quả, nhằm ngăn chặn các nguy cơ rủi ro và khủng hoảng tài chính, bảo đảm ổn định tài chính trong nước, Việt Nam cần thực hiện một số giải pháp như sau:

- Nghiên cứu theo dõi diễn biến và dự đoán tác động của các xu hướng tài chính - tiền tệ trong nước, trong khu vực và thế giới, đặc biệt ở những khu vực nhạy cảm đối với Việt Nam.
- Chú trọng theo dõi cơ cấu và động thái nợ quốc gia (kể cả nợ Nhà nước, nợ của các tổ chức tín dụng và nợ của doanh nghiệp) để kịp thời ngăn chặn khủng hoảng nợ, tránh không để rơi vào tình trạng vỡ nợ.
- Xây dựng và hoàn thiện hệ thống các chỉ tiêu giám sát tài chính vĩ mô dựa trên các chuẩn mực quốc tế, đồng thời có tính đến đặc thù của kinh tế - tài chính nước ta trong giai đoạn chuyển đổi để làm căn cứ giám sát.
- Thực hiện giám sát toàn bộ hệ thống các tổ chức tài chính trung gian và hoạt động của thị trường tài chính, hạ thấp mức

độ rủi ro, kịp thời cảnh báo những nguy cơ làm mất an ninh trong hệ thống tài chính trung gian.

- Tạo lập hệ thống cảnh báo chung nguy cơ mất an toàn về tài chính đối với các doanh nghiệp.

Trong phạm vi vi mô, để phòng ngừa rủi ro tài chính đối với các doanh nghiệp cần xây dựng hệ thống các chỉ tiêu phản ánh tình hình tài chính doanh nghiệp, xây dựng các quỹ dự trữ để phòng rủi ro kinh doanh và tăng cường công tác kiểm tra, giám sát của Nhà nước đối với hoạt động của các doanh nghiệp. Trong hệ thống giám sát tài chính, giám sát đối với ngân hàng có vai trò then chốt vì giám sát hệ thống ngân hàng được coi là hòn đá tảng cho sự ổn định của thị trường tài chính trong nước cũng như quốc tế, phòng ngừa được rủi ro tài chính phát sinh do phát hiện sớm các luồng vốn luân chuyển.

Để tạo lập một hệ thống ngân hàng lành mạnh, cần phải tiến hành cơ cấu lại hệ thống ngân hàng thương mại, sắp xếp lại các ngân hàng thương mại cổ phần, đóng cửa một số ngân hàng thương mại làm ăn thua lỗ, bổ sung nâng vốn cho hệ thống các ngân hàng thương mại quốc doanh, ngăn chặn các khoản nợ khó đòi, nâng cao khả năng cạnh tranh, năng lực quản lý và quyền tự chủ quyết định của các ngân hàng.

Bên cạnh đó cần hoàn thiện giám sát, thanh tra hoạt động của các ngân hàng thương mại, nâng cao vai trò, chất lượng thanh tra trong toàn hệ thống, từng bước chuyển sang thanh tra trên cơ sở rủi ro, đẩy mạnh việc thực hiện kiểm toán nội bộ, trích lập và sử dụng dự phòng để xử lý rủi ro trong hoạt động ngân hàng và các tổ chức tín dụng, ban hành các tỷ lệ bảo đảm an toàn trong hoạt động của tổ chức tín dụng trên cơ sở thông lệ quốc tế.

RỦI RO TRONG HỆ THỐNG TIỀN TỆ VÀ QUẢN LÝ RỦI RO CỦA CÁC TỔ CHỨC TIỀN TỆ

PGS.TS Trần Trung Dương

Học viện tài chính - tiền tệ

Trường đại học Nhân dân Trung Quốc

LỜI NÓI ĐẦU

Từ khi hệ thống Bretton Woods System sụp đổ vào thập kỷ 70 đến nay, mức độ rủi ro trong hệ thống tiền tệ của các nước trên thế giới ngày càng trở nên sâu sắc hơn, sự sụp đổ của các tổ chức tiền tệ và sự bùng nổ liên tiếp các cuộc khủng hoảng tiền tệ mang tính khu vực đã cho thấy điều này. Trào lưu toàn cầu hóa và tự do hóa kinh tế thế giới một mặt tạo ra cơ hội phát triển kinh tế cho các nước, đồng thời mặt khác cũng làm nảy sinh những thách thức lớn. Trong thời kỳ này, kinh tế đã có những thay đổi mang tính cách mạng và căn bản, bên cạnh thành tựu về phát triển kinh tế với tốc độ nhanh khiến cả thế giới phải kinh ngạc, thì rủi ro tiền tệ cũng trở thành một vấn đề nổi cộm. Tuy nhiên, sự khác biệt giữa rủi ro tiền tệ của với những rủi ro ngày càng gia tăng mà các nước có nền kinh tế thị trường phát triển ở phương Tây phải đương đầu là: ngoài những tác động từ tiến trình toàn cầu hóa, tự do hóa kinh tế ra, thì việc chuyển đổi từ thể chế kinh tế kế hoạch sang kinh tế thị trường cũng trở thành một nhân tố quan trọng có ảnh hưởng và mang tính quyết định gây nên những rủi ro tài chính ở . Nhân tố này ảnh hưởng sâu sắc tới rủi ro tiền tệ và việc quản lý rủi ro tiền tệ của ít nhất là trên 2 phương diện:

Một là, việc chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường đã làm cho những người nắm trọng trách các cấp chính quyền của hệ thống kinh tế nhận thức được rủi ro kinh tế không phải là vấn đề có thể né tránh được, đương đầu với rủi ro quốc tế ngày càng tăng, càng phức tạp và cạnh tranh quốc tế ngày càng gay gắt, không thể không có những chuyển biến sâu sắc về quan niệm.

Hai là, cuộc chuyển đổi kinh tế lần này cũng làm cho rủi ro tiền tệ và việc quản lý rủi ro tiền tệ mang những đặc trưng chỉ có khi chuyển đổi kinh tế, việc rập khuôn phương thức quản lý rủi ro của phương tây không thể giải quyết hiệu quả vấn đề rủi ro trong hệ thống tiền tệ của , vì vậy, cùng với việc tiếp thu kinh nghiệm của phương Tây, cần phải phân tích sâu sắc thực trạng và đặc trưng của rủi ro và quản lý rủi ro trong hệ thống tiền tệ của , trên cơ sở này, tìm ra những giải pháp giải quyết rủi ro tiền tệ phù hợp với tình hình , mang màu sắc và tất nhiên cũng phù hợp với quy luật cơ bản của kinh tế thị trường.

Rủi ro tiền tệ vừa có thể xem xét ở tầm vĩ mô vừa có thể xem xét dưới góc độ vi mô, việc xem xét nghiên cứu ở tầm vi mô liên quan tới việc phân tích hoạt động của toàn bộ nền kinh tế vĩ mô, trong đó, các nhân tố ảnh hưởng rất nhiều và phức tạp, thậm chí không chỉ bó hẹp trong vấn đề tiền tệ đơn thuần. Bài này không có ý định nói quá nhiều về mặt này. Mục đích lựa chọn tiêu đề " Rủi ro trong hệ thống tiền tệ và quản lý rủi ro của các tổ chức tiền tệ" của bài tham luận này là nhằm kết hợp xem xét vấn đề cả ở tầm vĩ mô và vi mô, phân tích sự thay đổi sâu sắc cùng những vấn đề tồn tại của rủi ro tiền tệ và quản lý rủi ro tiền tệ phát sinh kể từ khi tiến hành cải cách mở cửa đến nay. Tác giả cho rằng: phân tích dưới góc độ này phù hợp với đặc trưng mang tính quy luật cơ bản của kinh tế thị trường đó là: rủi ro ở tầm vĩ mô lấy rủi ro ở tầm vi mô làm vật truyền dẫn, đồng thời quyết

định môi trường vận hành tâm vi mô và tốc độ truyền dẫn giữa vĩ mô và vi mô. Những phân tích này cũng phù hợp với đặc trưng chuyển đổi đó là: những rủi ro của các tổ chức tiền tệ biểu hiện trong quá trình chuyển đổi kinh tế của vừa là vấn đề vi mô, vừa là vấn đề vĩ mô.

PHẦN 1: CHUYỂN ĐỔI KINH TẾ, HÌNH THÀNH RỦI RO VỚI SỰ THAY ĐỔI VỀ QUAN NIỆM

1. Kinh tế kế hoạch, kinh tế thị trường với rủi ro

Dù trong nền kinh tế kế hoạch hay trong kinh tế thị trường, trên thực tế, hoạt động kinh tế (bao gồm hoạt động tiền tệ) đều liên quan tới rủi ro. Tuy nhiên, được coi là 2 thể chế khác nhau về cơ bản, mối quan hệ giữa kinh tế kế hoạch, kinh tế thị trường với rủi ro cũng có sự khác biệt về bản chất. Sự khác biệt đó chủ yếu biểu hiện trên một số phương diện sau:

1. **Đứng về mặt bản chất, kinh tế kế hoạch loại trừ rủi ro, đây là loại hình kinh tế mang tính bất biến, các thủ pháp điều hành kinh tế là các kế hoạch và hệ thống giá cố định nhằm xóa bỏ tính không xác định và tính biến động của hệ thống kinh tế. Còn kinh tế thị trường về bản chất lại là nền kinh tế mang tính không xác định hay còn gọi là nền kinh tế rủi ro. Tất cả các hành vi kinh tế và các quyết sách kinh tế đều không cố định và được tiến hành trong môi trường rủi ro, thậm chí chịu rủi ro để thu lợi là một hành vi kinh tế cơ bản (đặc biệt là trong lĩnh vực tiền tệ).**
2. **Đứng về mặt bản chất kinh tế kế hoạch cho rằng rủi ro là một**

loại nhân tố bên ngoài không thể khống chế được có ảnh hưởng tới toàn hệ thống, chẳng hạn như chiến tranh, thiên tai và sự biến động kinh tế quốc tế... và là một “lượng biến ngoại sinh”. Còn rủi ro trong kinh tế thị trường là nhân tố vốn có của bản thân thể chế kinh tế, là “lượng biến nội sinh”.

3. Trong kinh tế kế hoạch bất kỳ rủi ro nào cũng do nhà nước (tư bản Nhà nước) gánh chịu, kinh tế chuyển đổi có đặc điểm là tư bản nhà nước ràng buộc mềm đối với rủi ro, đây là một trong những biểu hiện của quá trình chuyển từ nền kinh tế kế hoạch sang nền kinh tế thị trường. Nền kinh tế thị trường quy củ đòi hỏi rủi ro trước hết phải do người bỏ vốn (cổ đông) gánh chịu bằng vốn, việc gánh chịu rủi ro bắt buộc phải chịu sự ràng buộc của quy mô vốn, hơn nữa đây là ràng buộc “cứng” (nghĩa là nếu tổn thất lớn hơn vốn thì phải phá sản).

2. Chuyển đổi kinh tế với sự hình thành rủi ro

Trong quá trình chuyển từ nền kinh tế kế hoạch loại trừ rủi ro sang nền kinh tế thị trường với rủi ro là đặc trưng cơ bản, thì sự gia tăng rủi ro trong hệ thống kinh tế (bao gồm hệ thống tiền tệ) có một phần khá lớn được hình thành từ những rủi ro nảy sinh trong quá trình chuyển đổi cơ chế. Sự hình thành rủi ro kiểu này chủ yếu biểu hiện dưới những phương diện sau:

1. Thả nổi giá cả với sự hình thành rủi ro thị trường. Một nội dung và bước đi quan trọng của việc chuyển đổi kinh tế là việc thả nổi giá cả cố định trước đây. Giá cả ở đây không chỉ bao gồm giá cả các loại hàng hóa mà còn bao gồm giá vốn (lãi suất) và giá tiền tệ (tỷ giá hối đoái).... Thả nổi giá cả có nghĩa là sự hình thành cơ chế giá mang tính biến động không ngừng do cung cầu thị trường quyết định. Nhưng đây cũng là một

trong những nguyên nhân quan trọng tạo ra những rủi ro thị trường trong quá trình chuyển đổi kinh tế. Hiện vẫn đang trong tiến trình chuyển đổi lịch sử với sự xuất hiện những rủi ro về lãi suất và rủi ro tỷ giá.

2. Phát triển thị trường cổ phiếu với sự hình thành rủi ro thị trường. Sự phát sinh, phát triển của thị trường vốn với đại diện là thị trường cổ phiếu cũng là một trong những nội dung quan trọng của tiến trình chuyển đổi kinh tế. Tính biến động của thị trường cổ phiếu vượt xa tính biến động của lãi suất và hàng hóa, do đó, sự phát triển của thị trường cổ phiếu cũng là một trong những nội dung quan trọng hình thành nên rủi ro thị trường.
3. Cải cách doanh nghiệp theo hướng tách rời chính quyền và doanh nghiệp, doanh nghiệp tự chịu lỗ lãi với sự hình thành rủi ro. Nhiệm vụ quan trọng của chuyển đổi kinh tế là làm cho các doanh nghiệp từ chỗ không thể tách rời với Chính phủ, không thể độc lập hạch toán trở thành các doanh nghiệp theo chế độ công ty hiện đại thực sự độc lập với Chính phủ, tự chịu lỗ lãi bằng chính nguồn vốn của mình, có nghĩa là các doanh nghiệp phải gánh chịu rủi ro bằng nguồn vốn tự có của mình. Điều này dẫn đến việc phá sản doanh nghiệp trở thành điều hoàn toàn có thể xảy ra và rủi ro tín dụng cũng nảy sinh từ đây.
4. Cơ cấu quản lý công ty, quan hệ đại diện ủy thác và rủi ro đạo đức với sự hình thành rủi ro vận hành và rủi ro tín dụng. Vấn đề nổi cộm nhất của các doanh nghiệp (bao gồm cả các tổ chức tiền tệ như ngân hàng) trong quá trình chuyển đổi là cơ cấu tổ chức của công ty không hợp lý, mối quan hệ ủy thác đại diện giữa người sở hữu và người kinh doanh không rõ ràng, dẫn đến rủi ro đạo đức trong hệ thống kinh tế trở nên rất

ng nghiêm trọng, đây là nguyên nhân chủ yếu tạo thành những rủi ro vận hành và rủi ro tín dụng của các doanh nghiệp (bao gồm cả các tổ chức tiền tệ như ngân hàng) trong quá trình quản lý kinh tế.

5. Mở cửa trong quá trình chuyển đổi và sự quốc tế hóa rủi ro. Mở cửa trong quá trình chuyển đổi và chuyển đổi trong quá trình mở cửa là đặc trưng cơ bản của quá trình chuyển đổi kinh tế ở . Mở cửa thị trường làm cho sự hình thành rủi ro đương nhiên phải bao hàm cả ảnh hưởng của nhân tố quốc tế.

3. Rủi ro với hệ thống tiền tệ: quan điểm mới thứ nhất về rủi ro

Trên giác độ quan hệ với hệ thống tiền tệ, những thay đổi trong quan niệm về rủi ro chủ yếu biểu hiện trên 4 phương diện sau:

1. Rủi ro chính là đặc trưng cơ bản của hệ thống tiền tệ, chứ không phải là nhân tố nào đó nằm ngoài hệ thống. Hệ thống tiền tệ tiềm ẩn rủi ro, hệ thống tiền tệ không thể tồn tại tách rời với rủi ro. Công cụ tiền tệ, tổ chức tiền tệ và các quy tắc giao dịch tiền tệ là 3 nhân tố cơ bản cấu thành nên hệ thống tiền tệ, trong đó mỗi nhân tố đều có mối quan hệ với rủi ro.
2. Phân chia rủi ro là chức năng cơ bản của hệ thống tiền tệ. Chẳng hạn chức năng phân chia rủi ro vốn của hệ thống tiền tệ biểu hiện ở việc luồng vốn được phân bổ từ người thừa vốn sang người thiếu vốn, từ nơi hiệu quả thấp sang nơi hiệu quả cao. Phân chia rủi ro còn biểu hiện ở rủi ro trong hoạt động đầu tư vốn được phân bổ từ người đầu tư có khả năng và mức

độ gánh chịu rủi ro thấp sang người đầu tư có khả năng và tự nguyện gánh chịu rủi ro. Nhờ đó giúp tăng cường tính ổn định của toàn bộ hệ thống tiền tệ thậm chí của toàn bộ nền kinh tế, giảm bớt những rủi ro mang tính hệ thống.

3. Hệ thống tiền tệ là "trung tâm tập trung và phân tán" rủi ro của toàn bộ hệ thống kinh tế. Hệ thống tiền tệ là hạt nhân của nền kinh tế hiện đại, mà biểu hiện quan trọng là hệ thống tiền tệ là "trung tâm tập trung và phân tán rủi ro của toàn bộ hệ thống". Tập trung trong hệ thống tiền tệ không chỉ có những rủi ro của bản thân hoạt động đầu tư vốn, mà những rủi ro quản lý của doanh nghiệp nói chung, rủi ro về biến động giá cả của thị trường hàng hóa và thậm chí rủi ro về chính sách, thiên tai cũng tập trung trong hệ thống tiền tệ thông qua các hoạt động đầu tư của doanh nghiệp và hoạt động giao dịch hàng hóa, có cả hoạt động giao dịch về các sản phẩm phái sinh. Đồng thời thông qua hệ thống tiền tệ những rủi ro này cũng được chuyển, phân tán và phân bổ một cách hợp lý trong toàn bộ hệ thống tiền tệ.
4. Trong thời kỳ chuyển đổi kinh tế, trên cơ sở bồi đắp và phát triển chức năng cơ bản này của hệ thống tiền tệ, các ban ngành chính phủ cần phát huy tác dụng chủ đạo và hướng đạo của mình, điều này chủ yếu thể hiện trên 3 phương diện sau: 1) Xây dựng các quy tắc giám sát quản lý tiền tệ, 2) Thành lập các tổ chức tiền tệ và xây dựng hệ thống kiểm soát rủi ro nội bộ của các tổ chức này, 3) Phát triển và đổi mới các hàng hóa tiền tệ trên thị trường.

4. Rủi ro với hàng hóa tiền tệ: quan điểm mới thứ 2 về rủi ro

Xét trên phương diện hàng hóa tiền tệ, những thay đổi trong quan niệm về rủi ro được biểu hiện trên 3 mặt sau:

1. Bất kỳ loại hàng hóa tiền tệ nào cũng có sự kết hợp giữa rủi ro và khoản lợi ích dự kiến thu được, Bất cứ loại hàng hóa tiền tệ nào cũng đều có rủi ro, kỳ thực cái gọi là "mức thu lợi không rủi ro" được coi là cơ sở thị trường trong giáo trình của phương Tây chỉ là một loại giả định trên lý thuyết. Bên cạnh đó, bất kỳ loại hàng hóa nào cũng đều có khoản lợi ích dự kiến thu được, dùng để bù đắp khi người đầu tư phải gánh chịu rủi ro (khoản lợi ích này trở thành khoản bảo hiểm rủi ro). Hoàn toàn có thể kết luận, bất kỳ loại hàng hóa nào cũng có kết cấu "nhị nguyên" gồm rủi ro và khoản lợi ích dự kiến thu được. Đây là một đặc trưng quan trọng của hàng hóa tiền tệ.
2. Đầu tư vào hàng hóa tiền tệ về bản chất cũng tương đương với đầu tư vào rủi ro, có thể nói đầu tư tiền tệ là một loại cờ bạc đổi rủi ro lấy khoản lợi ích dự kiến thu được. Do hàng hóa tiền tệ là loại hàng hóa có kết cấu "nhị nguyên", nên về bản chất đầu tư tiền tệ với mục đích thu lợi cũng tương đương với đầu tư vào rủi ro.
3. Tỷ lệ thuận giữa rủi ro với lợi ích dự kiến thu được. Đặc trưng của mối quan hệ hoán đổi giữa rủi ro với khoản lợi ích dự kiến thu được không chỉ được thể nghiệm và lĩnh hội của bản thân các nhà đầu tư trong hàng ngàn năm nay, mà còn được minh chứng bởi lý luận đầu tư hiện đại. Kết luận cơ bản về

mô hình CAPM của William Shapre đã minh chứng điều đó.

5. Rủi ro với các tổ chức tiền tệ: quan niệm mới thứ 3 về rủi ro

Xét về mối quan hệ với các tổ chức tiền tệ, sự đổi mới về quan niệm rủi ro được thể hiện trên 3 phương diện sau:

1. Bản chất hoạt động của các tổ chức tiền tệ là ở chỗ quan hệ chặt chẽ với rủi ro. Điều này thể hiện tính cố hữu và tính quan trọng của hàng hóa tiền tệ, tổ chức tiền tệ và hệ thống tiền tệ là do những rủi ro nêu trên quyết định. Các tổ chức tiền tệ có thể lựa chọn các nguyên tắc phòng tránh rủi ro này hay rủi ro khác, nhưng cũng không thể từ chối không gánh chịu rủi ro, trừ phi các tổ chức tiền tệ không thực hiện bất cứ nghiệp vụ nào. Đối với các tổ chức tiền tệ mà nói thì rủi ro là con đường duy nhất có thể thu lợi.
2. Bản chất doanh nghiệp và nhiệm vụ cơ bản của các tổ chức tiền tệ là ở chỗ chịu rủi ro, quản lý rủi ro và thu lợi từ rủi ro. Các tổ chức tiền tệ là doanh nghiệp, là đơn vị kinh tế với nhiệm vụ cơ bản là tìm kiếm lợi nhuận, chứ không phải là cơ quan nhà nước, và cũng không phải là tổ chức từ thiện. Bản chất doanh nghiệp của các tổ chức tiền tệ là ở chỗ chịu rủi ro, quản lý rủi ro, đồng thời trong quá trình đó thu lợi từ rủi ro, thực hiện nhiệm vụ cơ bản của nó là thu lợi nhuận.
3. Rủi ro là nhân tố quan trọng hàng đầu mà các tổ chức tiền tệ cần xem xét nghiên cứu khi thực hiện kinh doanh, quản lý và thậm chí khi hoạch định các chiến lược phát triển, chứ không phải là nhân tố thứ yếu “để sau hoặc sau hầy xét” nào đó. Đề cập đến tính quan trọng, tính cố hữu của rủi ro trong hàng hóa

tiền tệ, trong các tổ chức tiền tệ và thậm chí trong toàn bộ hệ thống tiền tệ, đối với hoạt động quản lý của các tổ chức tiền tệ mà nói thì rủi ro không thể lại được coi là vấn đề “để sau hoặc sau hãy xét” như trong thể chế kinh tế kế hoạch, mà ngược lại dù là trong hoạt động quản lý hàng ngày hay khi hoạch định chiến lược, rủi ro cần được xem là vấn đề quan trọng hàng đầu. Hiện nay, trong giới tiền tệ quốc tế, xét trên tầm chiến lược thì việc hoạch định rõ mức độ chịu rủi ro và quản lý rủi ro đã trở thành nguyên tắc chung được thừa nhận.

PHẦN 2: QUẢN LÝ RỦI RO VÀ CẠNH TRANH QUỐC TẾ CỦA CÁC TỔ CHỨC TIỀN TỆ

1. Quản lý rủi ro tiền tệ ở tầm vĩ mô với quản lý rủi ro tiền tệ của các tổ chức tiền tệ ở tầm vi mô

1. Quản lý rủi ro tiền tệ ở tầm vĩ mô (rủi ro tiền tệ mang tính hệ thống). Đối tượng quản lý rủi ro ở tầm vĩ mô là tính ổn định của toàn bộ hệ thống tiền tệ; rủi ro của nó chủ yếu biểu hiện ở những trạng thái xấu bất thường và khả năng xảy ra những trạng thái đó trong quá trình phát triển kinh tế vĩ mô như khủng hoảng ngân hàng, khủng hoảng tiền tệ, khủng hoảng nợ và sự đổ vỡ của thị trường vốn. Ảnh hưởng của rủi ro tiền tệ ở tầm vĩ mô không chỉ tác động riêng đối với các tổ chức tiền tệ, mà còn ảnh hưởng tới toàn bộ hệ thống tiền tệ, thậm chí toàn bộ hệ thống kinh tế, lý luận và phương pháp giải quyết rủi ro liên quan tới rất nhiều mặt của hoạt động quản lý kinh tế vĩ mô.

2. Quản lý rủi ro của các tổ chức tiền tệ. Việc quản lý rủi ro ở tầm vĩ mô được biểu hiện ở việc quản lý về các mặt như rủi ro tín dụng, rủi ro thị trường, rủi ro mang tính lưu động, rủi ro quyết toán, rủi ro vận hành và rủi ro luật pháp. Rủi ro vĩ mô quyết định môi trường quản lý rủi ro ở tầm vĩ mô đối với các tổ chức tiền tệ, tuy nhiên rủi ro vĩ mô xét đến cùng lại do các tổ chức tiền tệ gánh chịu.
3. Trong nền kinh tế chuyển đổi, quản lý rủi ro của các tổ chức tiền tệ vừa là vấn đề vĩ mô vừa là vấn đề vi mô. Nói chung, trong điều kiện kinh tế thị trường phát đạt, thì quản lý rủi ro của các tổ chức tiền tệ là vấn đề ở tầm vĩ mô, ảnh hưởng của nó đối với rủi ro ở tầm vi mô không đáng chú ý nhiều, trừ sự phá sản của một vài tổ chức tiền tệ có quy mô cực lớn. Nhưng, trong nền kinh tế chuyển đổi, quản lý rủi ro của các tổ chức tiền tệ có ảnh hưởng rất mạnh tới rủi ro tiền tệ vĩ mô, bởi các nguyên nhân sau: Thứ nhất là, vấn đề sở hữu nhà nước và vấn đề ràng buộc mềm về vốn đối với rủi ro của các tổ chức tiền tệ khiến nhà nước không thể không dùng vốn ngân sách để hỗ trợ khi các tổ chức tiền tệ bị tổn thất nặng nề. Thứ hai là, trong quá trình nhanh chóng khuyến khích tương quy mô của các tổ chức tiền tệ, để đáp ứng yêu cầu về quản lý giám sát tỷ lệ dự trữ bắt buộc, NSNN buộc phải cặng đáng nghĩa vụ không ngừng tăng vốn cho các tổ chức tiền tệ.. Cuối cùng, các tổ chức tiền tệ như ngân hàng trong quá trình chuyển đổi kinh tế luôn phải đảm nhận chức năng điều chỉnh vĩ mô. Vì vậy, trong nền kinh tế chuyển đổi, không chỉ việc tăng cường quản lý rủi ro tiền tệ tầm vĩ mô có lợi cho việc quản lý rủi ro của các tổ chức tiền tệ ở tầm vĩ mô, mà ngược lại, việc tăng cường quản lý rủi ro tiền tệ của các tổ chức tiền tệ ở tầm vĩ mô cũng có lợi cho việc quản lý rủi ro tiền tệ tầm vĩ mô.

2. Những Nhân tố quyết định khả năng gánh chịu rủi ro và sức cạnh tranh tổng thể của các tổ chức tiền tệ

1. Quy mô vốn. Vốn là yếu tố đầu tiên chịu sự tổn thất của các tổ chức tiền tệ, nó quyết định giới hạn thấp nhất có thể gánh chịu rủi ro của các tổ chức tiền tệ, vì vậy, trên mức độ khá lớn, nó quyết định khả năng gánh chịu rủi ro của các tổ chức tiền tệ. Do bản chất của hoạt động tiền tệ là ở việc chịu rủi ro để thu lợi, nên khả năng gánh chịu rủi ro ít nhiều quyết định trực tiếp tới nội dung chủ yếu về khả năng cạnh tranh của các tổ chức tiền tệ. Hiệp định BIS (Ngân hàng thanh toán quốc tế) năm 1988, đã đưa ra các tiêu chuẩn giám sát quốc tế thống nhất đối với vốn của ngân hàng nhằm tạo ra môi trường cạnh tranh quốc tế công bằng và thống nhất.
2. Khả năng quản lý rủi ro. Nguồn vốn ít nhiều cũng chỉ là một mặt của vấn đề, khi quy mô vốn là tương đương, thì nhân tố quyết định khả năng gánh chịu rủi ro và khả năng cạnh tranh của các tổ chức tài chính tiền tệ chính là trình độ quản lý rủi ro của các tổ chức tiền tệ. Tổ chức tăng cường khả năng quản lý rủi ro đương nhiên sẽ là ưu thế trong cạnh tranh. Nhân tố này từng bước được xem xét nghiên cứu trong quá trình bổ sung hiệp định BIS năm 1996 và phát triển hiệp định BIS (năm 2000).

3. Thách thức của việc gia nhập WTO

Gia nhập WTO không những buộc các tổ chức tiền tệ phải đương đầu trực tiếp với sự cạnh tranh của các tổ chức tiền tệ phương tây, mà còn đòi hỏi sự vận hành của hệ thống tiền tệ phải

phù hợp với "luật chơi" quốc tế, trong đó bao gồm cả các quy tắc giám sát tiền tệ của ủy ban giám sát ngân hàng BIS. Những năm gần đây, một xu thế thay đổi quan trọng của các tổ chức quốc tế về vấn đề giám sát tiền tệ là trên cơ sở tăng cường giám sát tỷ lệ dự trữ bắt buộc ngày càng chú trọng tới việc giám sát khả năng gánh chịu rủi ro của các tổ chức tiền tệ. Điều dễ dàng nhận thấy là các tổ chức tiền tệ dù xét dưới góc độ vốn hay góc độ quản lý rủi ro đều lạc hậu hơn nhiều so với phương Tây, do đó yếu thế trong cạnh tranh là điều rất rõ ràng. Các biện pháp tăng vốn như thông qua chuyển đổi cơ chế, niêm yết trên thị trường hay tăng vốn từ NSNN (Năm 1998, Bộ Tài chính đã tăng 270 tỷ NDT cho 4 ngân hàng thương mại nhà nước) còn tương đối dễ giải quyết, việc nâng cao trình độ quản lý rủi ro mới thực sự là quá trình lâu dài và khó khăn.

PHẦN 3: ĐẶC ĐIỂM RỦI RO CỦA CÁC TỔ CHỨC TIỀN TỆ TRUNG QUỐC

1. Rủi ro tiềm ẩn tương đối lớn, tạm thời bị che lấp bởi sự phát triển kinh tế và các nhân tố mang tính chế độ

Những năm gần đây, dù là xét trên phương diện vĩ mô hay trên phương diện vi mô, hệ thống tiền tệ của chúng ta cũng đã tích tụ rủi ro khá lớn, hơn nữa cùng với sự phát triển không ngừng của quá trình đi sâu cải cách tiền tệ (như tự do hóa lãi suất) và quá trình quốc tế hóa tiền tệ (như việc gia nhập WTO), những áp lực rủi ro này sẽ tiếp tục tăng. Hiện nay, sự gia tăng không ngừng của rủi ro trong hệ thống tiền tệ đã được các học giả và các chuyên gia trong giới ngân hàng trong và ngoài nước thừa nhận. Cấp ra

quyết sách cao nhất trong hệ thống quản lý kinh tế của cũng đã nhận thức đầy đủ tính nghiêm trọng của rủi ro tiền tệ ở , do vậy việc phòng ngừa và phân tích tìm hiểu rủi ro tiền tệ đã được xếp vào nhiệm vụ trọng tâm của công tác quản lý tài chính.

Trong thời gian diễn ra khủng hoảng tiền tệ châu Á, giới tiền tệ quốc tế đã đưa ra dự đoán tương đối nghiêm trọng về rủi ro tiền tệ của . Năm 1998, công ty tín thác đầu tư quốc tế Quảng Đông buộc phải tuyên bố phá sản đã gây ra sự hoang mang e ngại của giới đầu tư quốc tế khi đầu tư vào , trong một thời gian đã kéo theo tình trạng trốn nợ các chủ nợ nước ngoài và sự giảm sút của dòng vốn nước ngoài, môi trường huy động vốn của trên thị trường tiền tệ quốc tế nhanh chóng xấu đi (biểu hiện ở sự tụt dốc trong xếp hạng tín dụng và sự gia tăng lãi suất vốn).

Về dài hạn, rủi ro tiền tệ vẫn chưa gây ra những ảnh hưởng thực sự nghiêm trọng đối với sự phát triển kinh tế ở , có thể nói, từ khi cải cách mở cửa đến nay chưa xảy ra khủng hoảng tiền tệ thực sự, cái gọi là rủi ro tiền tệ tương đối lớn vẫn còn ở dạng tiềm ẩn. Cho dù khủng hoảng tiền tệ châu Á có ảnh hưởng khá rộng và khá nghiêm trọng và cũng đã ảnh hưởng chừng mực tới , cho dù việc đóng cửa công ty tín thác đầu tư Quảng đông cũng đã gây ra ảnh hưởng bất lợi về phương diện huy động vốn đối với , song cũng không gây ra những ảnh hưởng thực sự lớn đối với hệ thống tiền tệ và quá trình phát triển kinh tế của . Nguyên nhân chủ yếu là do nhiều năm liên kinh tế luôn tăng trưởng với tốc độ cao đã kéo theo sự giàu có của toàn xã hội, thu nhập của người dân được nâng cao, đồng thời, khuynh hướng dự trữ tiết kiệm cao của dân làm cho tốc độ tăng tiền gửi của hệ thống ngân hàng cao hơn hẳn so với tốc độ tăng trưởng kinh tế, điều này giúp cho hệ thống ngân hàng với đặc trưng kinh doanh là vay nợ mới trả nợ cũ vẫn có thể tiếp tục hoạt động dù trong

tình trạng những khoản nợ khó đòi những khoản cho vay ứ đọng ngày càng gia tăng. Mặt khác, rủi ro tiền tệ trong hệ thống ngân hàng hiện hành cuối cùng vẫn do nhà nước gánh chịu, tài khoản vốn trong thể chế hối đoái hiện hành vẫn chưa được tự do hóa, lãi suất luôn bị kiểm soát chặt chẽ, các nhân tố mang tính chế độ này cũng góp phần khóa lấp tạm thời những rủi ro tiền tệ.

2. Những rủi ro tiền tệ hiện nay chủ yếu tập trung trong hệ thống ngân hàng, rủi ro tín dụng lớn hơn rủi ro thị trường, thể hiện các đặc trưng mang tính truyền thống

Trong hệ thống tiền tệ hiện hành của , do thị trường chứng khoán và các công ty chứng khoán phát triển tương đối muộn, nên đến nay, quy mô thị trường còn tương đối nhỏ, các phương thức huy động vốn gián tiếp với các khoản vay ngân hàng thương mại là chính, đang đóng vai trò chủ đạo. Phương thức huy động vốn này một mặt tạo ra tình trạng rủi ro tiền tệ chủ yếu tập trung trong các ngân hàng thương mại và trọng điểm quản lý rủi ro tiền tệ cũng tập trung trong ngành ngân hàng, mặt khác, nó khiến cho những rủi ro tiền tệ của chủ yếu biểu hiện dưới dạng rủi ro tín dụng, còn rủi ro thị trường do các nguyên nhân như lãi suất và tỷ giá vẫn chưa được tự do hóa, hàng hóa tiền tệ còn hạn chế, quy mô thị trường chứng khoán còn nhỏ nên chưa bộc lộ rõ rệt như rủi ro tín dụng.

Do rủi ro tín dụng là nhân tố chính tạo thành rủi ro tiền tệ ở , nên ngoài nguyên nhân cơ cấu huy động vốn chủ yếu là hình thức huy động vốn gián tiếp ra, thì sự nghiêm trọng về rủi ro đạo đức phát sinh từ mối quan hệ không thuận giữa ngân hàng với doanh nghiệp, đặc biệt là mối quan hệ với các doanh nghiệp nhà

nước cỡ lớn, từ sự không minh bạch về nghiệp vụ mang tính chính sách và nghiệp vụ mang tính thương mại của ngân hàng, từ trình độ quản lý yếu kém của ngân hàng và từ sai lệch thông tin của cả bên cho vay và đi vay... cũng là những nguyên nhân chủ yếu gây ra tình trạng này. So sánh với những rủi ro tiền tệ mà các tổ chức tiền tệ của các nước phát triển phương tây đang phải đương đầu, thì thì rủi ro tiền tệ của mang đậm đặc trưng của rủi ro tiền tệ truyền thống. Điều quan trọng đáng chú ý là, mặc dù hiện nay rủi ro tiền tệ của chủ yếu là rủi ro tín dụng, và việc xử lý những khoản nợ khó đòi của hệ thống ngân hàng vẫn là trọng điểm phòng và giải tỏa những rủi ro về tiền tệ, nhưng nhìn về lâu dài, theo sự phát triển lớn mạnh nhanh chóng của thị trường chứng khoán, việc tư do hóa lãi suất và mở cửa các tài khoản vốn được thi hành từng bước, sau khi gia nhập WTO, tình hình quốc tế hóa tiền tệ tăng nhanh, thì những rủi ro thị trường sẽ ngày càng bộc lộ rõ nét, và những rủi ro tiền tệ truyền thống cũng từng bước chuyển thành rủi ro tiền tệ hiện đại.

3. Rủi ro vận hành ngày càng lộ rõ

Rủi ro vận hành của các tổ chức tiền tệ là chỉ những rủi ro ngoài ý muốn của các tổ chức tiền tệ phát sinh do nhận thức sai lầm, sự mất linh hoạt của hệ thống, sai lầm trong trình tự vận hành hoặc do giám sát điều chỉnh không hiệu quả gây nên. Kể từ khi cải cách mở cửa đến nay, cùng với việc các hoạt động tiền tệ ngày càng thâm nhập vào đời sống kinh tế trên nhiều phương diện, cộng thêm thể chế quản lý tiền tệ ngày càng yếu kém, trình độ nghiệp vụ của các cán bộ quản lý không cao, đã làm cho rủi ro vận hành của hệ thống tiền tệ ngày càng nổi cộm. Một hiện tượng nổi cộm là trong những năm gần đây hoạt động lừa đảo về tiền tệ diễn ra thường xuyên, trong đó không ít vụ đã gây tổn thất lớn cho ngân hàng. Ngoài ra, cùng với việc không ngừng ứng

dụng kỹ thuật vi tính, kỹ thuật mạng trong các tổ chức tiền tệ, những rủi ro trong hệ thống thông tin đã trở thành nội dung trọng yếu của rủi ro vận hành.

4. Đặc trưng mang tính cơ chế và tính hệ thống bộc lộ rõ trong rủi ro tiền tệ

Các tổ chức tiền tệ thường phải đương đầu với 2 loại rủi ro: một là, rủi ro mang tính hệ thống phát sinh từ hệ thống tiền tệ, thậm chí từ toàn bộ hệ thống kinh tế; hai là, những rủi ro không mang tính hệ thống phát sinh từ những nhân tố nằm ngay trong bản thân mỗi doanh nghiệp. Xem xét tình hình thực tế của hệ thống tiền tệ hiện nay thì rủi ro của các tổ chức tiền tệ, thể hiện rất rõ các đặc trưng mang tính cơ chế và tính hệ thống. Những đặc trưng mang tính cơ chế và tính hệ thống này chủ yếu phản ánh sự hình thành các rủi ro tín dụng- những rủi ro được coi là biểu hiện chủ yếu của rủi ro tiền tệ. Các rủi ro tín dụng phát sinh từ các hoạt động cho vay của các ngân hàng, đặc biệt là các ngân hàng thương mại quốc doanh - đóng vai trò chủ chốt trong hệ thống tiền tệ - phần lớn là do những nguyên nhân mang tính hệ thống tạo thành.

Đó là các nguyên nhân do sự lạc hậu của cơ chế doanh nghiệp và cơ chế ngân hàng tạo thành. Thứ nhất, đối tượng chủ yếu của các khoản cho vay của ngân hàng là các doanh nghiệp, tuy nhiên các doanh nghiệp lại đang tồn tại các hiện tượng như: cơ chế quản lý của các doanh nghiệp Nhà nước lớn của vẫn còn lạc hậu không đáp ứng được nhu cầu phát triển của kinh tế thị trường, hiệu quả sản xuất thấp, thua lỗ nặng nề, khả năng trả nợ kém. Thứ hai là, xét về dài hạn, quan hệ giữa ngân hàng và các doanh nghiệp không thuận, những ràng buộc về hoàn trả vốn vay

của ngân hàng đối với các doanh nghiệp chủ yếu là những ràng buộc mềm, do đó xuất hiện tình trạng doanh nghiệp ỷ lại vào các khoản vay của ngân hàng. Thứ ba, thể chế ngân hàng chưa được kiện toàn, các ngân hàng thương mại vẫn phải đảm nhận tương đối nhiều các nghiệp vụ cho vay mang tính chính sách, các nhân tố mang tính chính sách (trợ cấp) trong các quyết sách cho vay của ngân hàng vẫn tồn tại. Thứ tư, do chế độ kiểm toán, kế toán chưa được kiện toàn nên mức độ thông tin giữa ngân hàng cho vay và doanh nghiệp đi vay là không khớp, dẫn đến rủi ro đạo đức trở nên rất nghiêm trọng. Những rủi ro mang tính hệ thống phát sinh từ những nhân tố nêu trên rất khó có thể xử lý một cách triệt để nếu như thiếu sự nỗ lực của mỗi ngân hàng. Về cơ bản để giảm bớt các rủi ro này, đòi hỏi phải cải cách toàn bộ cơ chế kinh tế và tăng cường quản lý rủi ro tiền tệ ở tầm vĩ mô.

5. Mối quan hệ giữa nhân tố lịch sử với nhân tố hiện tại trong rủi ro tiền tệ.

Vấn đề rủi ro tiền tệ của là vấn đề nảy sinh trong quá trình cải cách mở cửa, do đó đặc điểm của nó bao gồm cả các nhân tố lịch sử và nhân tố hiện tại. Một mặt, những vấn đề tồn tại trong thể chế kinh tế cũ nêu trên là một trong những nguyên nhân cơ bản tạo nên rủi ro tiền tệ, có thể nói những khoản nợ khó đòi tương đối lớn của hệ thống ngân hàng hiện nay là kết quả do những kiểm khuyết về mặt thể chế kinh tế nhiều năm qua tích tụ lại; mặt khác, việc đi sâu cải cách mở cửa hơn nữa cũng đã làm phát sinh những rủi ro tiền tệ mới và làm cho rủi ro tiền tệ ngày càng phức tạp hơn. Như đã phân tích ở trên, do cải cách lãi suất và cải cách tỷ giá hối đoái và do sự phát triển không ngừng của thị trường chứng khoán đã làm cho rủi ro thị trường ngày càng trở nên nổi cộm. Việc gia nhập WTO và từng bước mở cửa thị

trường tiền tệ của sẽ đem lại sự cạnh tranh và những rủi ro mới. Cách mạng thông tin và việc vi tính hóa hệ thống tiền tệ sẽ khiến hệ thống tiền tệ phải đương đầu với những rủi ro về kỹ thuật và rủi ro vận hành ngày càng phức tạp.

6. Quan hệ giữa rủi ro tiền tệ với rủi ro doanh nghiệp và rủi ro tài chính tâm vĩ mô

Rủi ro tiền tệ của không phải là rủi ro mang tính độc lập mà nó có quan hệ chặt chẽ với rủi ro doanh nghiệp và rủi ro tài chính. Qua những phân tích về đặc trưng mang tính cơ chế của rủi ro tiền tệ của nêu trên, có thể dễ dàng nhận thấy sự phát sinh những khoản nợ khó đòi của hệ thống ngân hàng không chỉ do nguyên nhân về quản lý nội bộ ngân hàng và nguyên nhân trong thể chế ngân hàng mà còn bắt nguồn từ các nguyên nhân chủ yếu như: mối quan hệ không thuận giữa ngân hàng và các doanh nghiệp; sự ràng buộc mềm về các khoản cho vay của ngân hàng đối với các doanh nghiệp.... Các doanh nghiệp, đặc biệt là những doanh nghiệp lớn, nhận được sự hỗ trợ tín dụng của các ngân hàng, đã sử dụng những khoản tín dụng ưu đãi của ngân hàng để đầu tư vào những lĩnh vực có rủi ro cao, và vô hình chung qua đó đã chuyển các rủi ro cho ngân hàng.

Vì vậy, các ngân hàng thương mại không chỉ phải gánh chịu những rủi ro phát sinh trong quá trình quản lý kinh doanh của bản thân các ngân hàng mà còn phải gánh chịu thay những rủi ro phát sinh trong quá trình đầu tư kinh doanh của doanh nghiệp, như vậy có thể coi rủi ro tiền tệ và rủi ro doanh nghiệp có mối quan hệ chặt chẽ với nhau. Đồng thời, do tính chất sở hữu nhà nước của các tổ chức tiền tệ, nên hoạt động đầu tư của các ngân hàng chịu rất nhiều hạn chế từ phía nhà nước về tài chính, đặc biệt là trong khi quy mô các khoản tiền gửi của các ngân

hàng thương mại không ngừng gia tăng thì ngân sách rất khó đáp ứng yêu cầu về tỷ lệ dự trữ bắt buộc trên vốn ở mức 8% của các ngân hàng, như vậy có thể nói rủi ro tiền tệ và rủi ro ngân hàng có mối quan hệ rất chặt chẽ. Hơn nữa đầu tư của ngân sách nhà nước vào các tổ chức tiền tệ cũng không đủ để giúp các tổ chức này áp dụng các nghiệp vụ về thị trường mở.

PHẦN 4: THỰC TRẠNG VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ TỒN TẠI TRONG QUẢN LÝ RỦI RO TIỀN TỆ CỦA HIỆN NAY

1. Chủ thể gánh chịu rủi ro không rõ ràng dẫn tới rủi ro ở tầm vĩ mô được chú ý, song ý thức về rủi ro ở tầm vi mô lại mờ nhạt

Bất kỳ cơ chế quản lý rủi ro hiệu quả nào cũng đều phải làm rõ chủ thể gánh chịu rủi ro, trong đó sự kết hợp hợp lý giữa quyền hạn, nhiệm vụ và lợi ích được coi là tiền đề cơ bản. Trong hệ thống ngân hàng của các nước phát triển phương Tây, hội đồng quản trị- đại diện cho quyền lợi của toàn bộ cổ đông - là chủ thể gánh chịu toàn bộ rủi ro của ngân hàng phát sinh trong quá trình quản lý kinh doanh, đồng thời, hội đồng quản trị sẽ dùng toàn bộ vốn của ngân hàng để làm giới hạn gánh chịu rủi ro cuối cùng. Vì vậy, HĐQT chịu trách nhiệm đưa ra những chính sách lớn về quản lý rủi ro, đồng thời chịu trách nhiệm xây dựng hệ thống giám sát rủi ro một cách hiệu quả ngay trong nội bộ ngân hàng.

Thế nhưng, trong thể chế tiền tệ hiện hành của , rất nhiều tổ chức tiền tệ, đặc biệt là các ngân hàng thương mại nhà nước,

chủ thể và giới hạn gánh chịu rủi ro không rõ ràng. Trong chế độ quyền tài sản hiện nay, các ngân hàng thương mại nhà nước vẫn chưa có sự phân tách rõ ràng về quyền sở hữu và quyền kinh doanh, trình độ thương mại hóa của các ngân hàng vẫn chưa cao, những nghiệp vụ mang tính chính sách và sự can thiệp hành chính vẫn còn nhiều, đây là nguyên nhân khiến cho các ngân hàng này vẫn chưa có tầng quản lý cao nhất là HĐQT, và do đó cũng không thể chịu trách nhiệm cuối cùng đối với toàn bộ rủi ro phát sinh trong ngân hàng. Nhưng đã có rủi ro thì tất nhiên phải có người gánh chịu rủi ro, hậu quả của sự không rõ ràng về chủ thể gánh chịu rủi ro ở là tài chính nhà nước (NSNN) buộc phải thay ngân hàng gánh chịu rủi ro tiền tệ phát sinh, nhà nước chỉ có thể phát hành tiền thông qua ngân hàng TW để đáp ứng các yêu cầu về vốn lưu động của ngân hàng và cuối cùng buộc phải coi lạm phát là cái giá để trả cho việc thúc đẩy hoạt động của hệ thống ngân hàng. Vốn của toàn bộ nền kinh tế phải đưa ra để gánh chịu rủi ro tiền tệ. Hậu quả của việc không làm rõ các chủ thể gánh chịu rủi ro trong quản lý rủi ro dẫn đến tình trạng ở tầng quản lý kinh tế vĩ mô nhà nước thì rất xem trọng rủi ro tiền tệ, nhưng ý thức về quản lý rủi ro tiền tệ của các chủ thể tiền tệ cấp vi mô thì lại rất thấp, họ hầu như không tích cực và không nhận thức được sự cần thiết trong việc quản lý rủi ro.

2. Thể chế giám sát nội bộ không được kiện toàn, cơ cấu tổ chức quản lý rủi ro không hoàn thiện, chưa có bộ phận quản lý rủi ro và hệ thống quản lý rủi ro độc lập và thực sự hiện đại

Trong hoạt động quản lý rủi ro hiện đại, việc hoàn thiện thể chế giám sát nội bộ là cơ sở quan trọng để các tổ chức tiền tệ có thể tiến hành quản lý rủi ro một cách hiệu quả. Theo "các chỉ

dẫn về giám sát nội bộ của các tổ chức ngân hàng" được ủy ban giám sát ngân hàng BIS đưa ra vào năm 1998, việc hoàn thiện thể chế giám sát nội bộ của ngân hàng hiện đại phải coi hoạt động hợp pháp hiệu quả, thông tin thông suốt làm mục tiêu, phải bao gồm các nội dung thể hiện ở trên 5 phương diện: Nghệ thuật quản lý và giám sát các ngân hàng; nhận thức và đánh giá một cách hiệu quả rủi ro; phân tách rõ ràng giữa hoạt động và nhiệm vụ giám sát; vấn đề thông tin và trao đổi thông tin; giám sát và điều chỉnh những khiếm khuyết của hệ thống ngân hàng.

Qua quá trình cải cách mở cửa những năm vừa qua, sự phát triển thể chế giám sát nội bộ của hệ thống ngân hàng đã có được những bước tiến lớn, đặc biệt là trong thập kỷ 90 của thế kỷ 20, đã đưa ra hàng loạt các điều luật, bộ luật, văn bản pháp qui như: Luật Ngân hàng thương mại (1995); nguyên tắc cho vay (1996); các chỉ tiêu giám sát tạm thời về tỷ lệ nợ trên tài sản của ngân hàng thương mại (1994); nguyên tắc chỉ đạo về tăng cường giám sát nội bộ của các tổ chức tiền tệ (1997)... Trên cơ sở đó đã thúc đẩy tích cực sự phát triển của hệ thống giám sát nội bộ của các ngân hàng. Tuy nhiên, so sánh với yêu cầu về thể chế giám sát nội bộ của các ngân hàng hiện đại theo thông lệ Quốc tế hiện nay thì cơ chế giám sát nội bộ của các ngân hàng vẫn còn rất lạc hậu, mà biểu hiện rõ nét nhất là về trình độ tổ chức quản lý rủi ro. Những cơ sở để bảo đảm tổ chức quản lý rủi ro tiền tệ hiện đại vận hành một cách hiệu quả bao gồm: Hội đồng Quản trị và giám đốc cao cấp trực tiếp chỉ đạo, trung tâm là Ban quản lý rủi ro độc lập, kết hợp với hệ thống quản lý nội bộ rủi ro chặt chẽ giữa các ban ngành chuyên môn.

Tuy nhiên, quản lý rủi ro của các tổ chức tiền tệ lại thiếu những đảm bảo nên trên để có thể vận hành toàn hệ thống và tổ chức quản lý hệ thống một cách hiệu quả. Cho đến nay, phần lớn

các ngân hàng và các tổ chức tiền tệ khác vẫn chưa có bộ phận quản lý rủi ro độc lập, thực sự hiện đại và cũng không có giám đốc chuyên trách về rủi ro. Vì vậy, dù là bộ phận hạch toán nội bộ hay bộ phận quản lý rủi ro tín dụng hoặc là bộ phận quản lý vốn cũng đều không có khả năng chịu trách nhiệm về quản lý rủi ro một cách độc lập để có thể quản lý một cách hiệu quả các rủi ro trên mọi phương diện của ngân hàng.

3. Thiếu công cụ quản lý, đặc biệt là thiếu các công cụ phái sinh để đưa ra các biện pháp giải quyết rủi ro một cách hiệu quả.

Trong hệ thống thị trường tiền tệ của các nước phát triển phương Tây, các công cụ quản lý rủi ro rất đa dạng và phong phú, không ngừng được đổi mới. So sánh với các nước này có thể nhận thấy, do hệ thống tiền tệ của được thành lập tương đối muộn, thị trường tiền tệ vận hành vẫn chưa thể cung cấp một cách đầy đủ các công cụ quản lý rủi ro cho người đầu tư và cho các tổ chức tiền tệ. Thiếu các công cụ thị trường là một trong những biểu hiện cho thấy sự lạc hậu của hệ thống quản lý rủi ro tiền tệ.

Thứ nhất, sự đa dạng hóa các cổ phiếu, trái phiếu, các quỹ trong các lĩnh vực của nền kinh tế giúp các nhà đầu tư phân tán sự đầu tư, đa dạng hóa đầu tư, giảm bớt rủi ro thông qua quản lý đầu tư theo danh mục, qua đó đã cung cấp các công cụ thị trường một cách hiệu quả. Hơn nữa, thông qua việc lựa chọn các loại chứng khoán quốc tế, nhà đầu tư còn có thể tiến hành quản lý đầu tư theo danh mục trên phạm vi quốc tế, nhờ đó phân tán bớt các rủi ro mang tính hệ thống phát sinh do các nhân tố nội tại trong nước. Mặc dù, thị trường cổ phiếu và trái phiếu trong 10

năm gần đây đã có những bước phát triển lớn, nhưng xét trên góc độ phân tán rủi ro thì các công cụ mà các thị trường này cung cấp vẫn còn rất hạn chế. Điều này chủ yếu biểu hiện ở các phương diện sau: Một là, đối với hệ thống kinh tế khổng lồ của thì cổ phiếu niêm yết trên thị trường về mặt số lượng và kết cấu đều không thể phản ánh một cách toàn diện toàn bộ hệ thống kinh tế của . Đặc biệt là các doanh nghiệp ngoài quốc doanh và các doanh nghiệp vừa và nhỏ mới nổi vẫn chưa có được thị phần đáng kể trên thị trường chứng khoán. Hiện nay, vẫn chưa có thị trường giao dịch các loại hàng hóa đầu tư phong phú và đa dạng cho các nhà đầu tư như hệ thống chỉ số NASDAQ của Mỹ; Hai là, sự phát triển của thị trường trái phiếu tương đối muộn, đặc biệt là sự phát triển của thị trường trái phiếu công ty, vẫn còn lạc hậu hơn rất nhiều so với sự phát triển của thị trường chứng khoán; Ba là, sự phát triển của các quỹ đầu tư tương đối muộn, cho đến nay vẫn còn tồn tại tình trạng chủng loại hàng hóa ít, trình độ chuyên ngành về quản lý thấp; Bốn là, tài khoản vốn vẫn chưa được tự do hóa nên các nhà đầu tư không thể thông qua đầu tư vào các loại chứng khoán quốc tế để có thể phân tán bớt rủi ro mang tính hệ thống trong nước.

Thứ hai là, hiện nay, trong hệ thống tiền tệ của các nước phương Tây, thị trường hàng hóa tiền tệ phái sinh là thị trường cung cấp các công cụ quản lý rủi ro trực tiếp nhất và hiệu quả nhất cho các nhà đầu tư và các tổ chức tiền tệ. Các công cụ tiền tệ phái sinh do có thể trực tiếp ngăn chặn được rủi ro nên được coi là công cụ thị trường có hiệu quả nhất để quản lý rủi ro trên thị trường, nó giúp cho hệ thống tiền tệ có thể phối hợp phân tán rủi ro một cách hiệu quả giữa các chủ thể tiền tệ có khả năng gánh chịu rủi ro khác nhau. Hiện nay, sự phát triển các kỹ thuật tiền tệ đã làm cho các công cụ tiền tệ phái sinh quản lý rủi ro ngày càng được đổi mới và có thể đáp ứng được nhu cầu cụ thể

về quản lý rủi ro của các nhà đầu tư hơn bao giờ hết.

Hơn nữa, cùng với sự phát triển của các loại hàng hóa tín dụng phái sinh, các công cụ tiền tệ dùng để ngăn chặn và giảm bớt rủi ro tín dụng cũng không ngừng phát triển. Hiện nay, xét về phương diện thị trường hàng hóa tiền tệ phái sinh, có thể nói vẫn chưa có những bước đi mang tính đột phá, ngoài một số sở giao dịch hàng hóa giao sau (thị trường tương lai) mang tính địa phương ra, vẫn chưa có thị trường hàng hóa tiền tệ phái sinh chính thức. Sự thiếu hụt các loại hàng hóa tiền tệ phái sinh không chỉ thể hiện sự thiếu hoàn thiện của hệ thống tiền tệ, mà còn biểu hiện sự thiếu hụt về công cụ thị trường quản lý rủi ro, nó đã cản trở tiến trình hiện đại hóa quản lý rủi ro tiền tệ của . Dù là nhìn nhận dưới góc độ các nhân tố về thể chế, kỹ thuật hay luật pháp, thì trong ngắn hạn việc phát triển thị trường các công cụ tiền tệ phái sinh của vẫn không thể thực hiện được, còn về dài hạn, tất nhiên là vẫn phải phát triển các công cụ tiền tệ phái sinh.

4. Sự lạc hậu trong quản lý lượng hóa rủi ro

Như đã phân tích ở trên, quản lý lượng hóa và mô hình hóa đứng trên góc độ kỹ thuật là xu thế phát triển chính về quản lý rủi ro ngân hàng của các nước phát triển phương Tây. Hiện nay, người ta không chỉ áp dụng mô hình lượng hóa như mô hình Var để tính giá trị đang bị rủi ro, mà đối với rủi ro tín dụng không dễ lượng hóa, người ta cũng áp dụng các mô hình như Credimetrics, KMV (cân bằng tổng thể) để tính. Hiện nay, việc quản lý lượng hóa rủi ro ở vẫn còn rất yếu, về đại thể mới chỉ dừng lại ở mức độ quản lý chỉ tiêu nợ/tài sản và quản lý kết hợp các khoản mục của ngân hàng, những khái niệm về giá trị đang bị rủi ro Var, lượng hóa tín dụng Credimetrics... còn rất mơ hồ. Nguyên nhân của tình trạng này chủ yếu biểu hiện ở:

1. Tự do hóa thị trường lãi suất của vẫn chưa được triển khai thực sự. Lâu nay, lãi suất vẫn do NHTW quyết định, mức độ tự do biến động được phép của các ngân hàng cũng còn rất hạn chế, điều này dẫn đến tình trạng sự biến động của lãi suất không thể phản ánh một cách chính xác, kịp thời mối quan hệ cung - cầu trên thị trường vốn, và cũng không thể phản ánh một cách đầy đủ sự rủi ro và mức lợi nhuận thu được của các loại hàng hóa tiền tệ. Do đó, làm mất đi ý nghĩa vốn có của việc quản lý lượng hóa. Trong bối cảnh quyền tài sản của các ngân hàng không rõ ràng, lãi suất không theo quan hệ cung cầu thị trường như hiện nay sẽ làm giảm ý thức về quản lý rủi ro lãi suất của các ngân hàng và làm cho những tổn thất phát sinh do biến động lãi suất tập trung thành những biến động về chính sách, từ đó làm suy yếu những động lực nội tại của việc lượng hóa quản lý rủi ro.
2. Những rủi ro tỷ giá mà ngân hàng và các tổ chức tiền tệ khác của phải đương đầu bộc lộ không rõ nét. Nguyên nhân chủ yếu là do hiện nay vẫn chưa tự do hóa tài khoản vốn, đồng nhân dân tệ vẫn chưa trở thành đồng tiền tự do chuyển đổi hoàn toàn. Các tổ chức tiền tệ vẫn không thể tự do cho vay vốn ra nước ngoài hoặc đầu tư vào các loại chứng khoán có giá của nước ngoài, ngoài Ngân hàng, tỷ lệ tài sản bằng ngoại hối và tỷ trọng các nghiệp vụ quốc tế của các ngân hàng vẫn tương đối thấp. Hơn nữa, tỷ giá hối đoái mà đang áp dụng hiện nay là chế độ tỷ giá thả nổi có quản lý, mặc dù tỷ giá của đồng nhân dân tệ do cung cầu trên thị trường liên ngân hàng quyết định, nhưng thị trường này lại chịu sự quản lý và điều tiết của Ban quản lý tiền tệ nên sự biến động của tỷ giá là tương đối ổn định.

3. Rủi ro của thị trường cổ phiếu trong những năm gần đây tương đối rõ nét, mức độ biến động giá cổ phiếu dù xét trên phương diện giá tổng thể hay giá từng loại cũng rất lớn, do đó theo lý thuyết sự phát triển về kỹ thuật quản lý lượng hóa rủi ro trên thị trường cổ phiếu cần phải có sự phát triển nhanh hơn nữa. Hiện nay, sự phát triển về kỹ thuật quản lý lượng hóa rủi ro trên thị trường cổ phiếu bị hạn chế rất lớn chủ yếu là do 2 nguyên nhân sau: Một là, sự thao túng thị trường ngày càng tăng, sự biến động về giá cả cổ phiếu về cơ bản thường tách rời khỏi các nhân tố mang tính quyết định như chất lượng công ty, môi trường phát triển kinh tế vĩ mô, nên không thể phản ánh một cách chính xác mối quan hệ so sánh giữa rủi ro và mức thu lợi hợp lý của cổ phiếu; Hai là, do sự phát triển của thị trường chứng khoán tương đối muộn, nên khó có thể xây dựng được ngân hàng dữ liệu cần thiết để tính toán các tham số mô hình quản lý rủi ro. Ngoài ra, do thực hiện phân ngành quản lý về tiền tệ, nên rủi ro của thị trường chứng khoán chỉ giới hạn trong các tổ chức tiền tệ phi ngân hàng như là các công ty chứng khoán, các ngân hàng thương mại với vai trò là chủ thể của hệ thống tiền tệ, hiện nay về cơ bản vẫn không phải gánh chịu rủi ro của thị trường cổ phiếu, do đó không có được những nhân tố động để lượng hóa các loại rủi ro này.
4. Hiện nay, thị trường các công cụ tiền tệ phái sinh của vẫn chưa được hình thành. Sự phát triển các công cụ tiền tệ phái sinh là một trong những nhân tố quan trọng thúc đẩy sự phát triển của mô hình quản lý lượng hóa rủi ro. Chẳng hạn, sự phát triển của các hàng hóa tín dụng phái sinh sẽ thúc đẩy sự phát triển mô hình lượng hóa rủi ro tín dụng. Nhưng hiện nay ở, ngoài thị trường hàng hóa giao sau, vẫn chưa có các thị trường hàng hóa phái sinh khác, do đó các tổ chức tiền tệ như ngân hàng vừa không thể dùng các hàng hóa tiền tệ phái sinh

để quản lý một cách hiệu quả rủi ro, và cũng không thể thông qua giao dịch các công cụ tiền tệ phái sinh để gánh vác rủi ro. Như vậy, nhân tố động trong quản lý rủi ro đã bị giảm đi rất nhiều.

5. Thiếu cán bộ quản lý nghiêm trọng.

Quản lý rủi ro tiền tệ hiện đại là một môn khoa học quản lý mang tính kỹ thuật cao và rất phức tạp. Nó không chỉ dựa trên sự hiểu biết về các môn khoa học như quản lý học, tiền tệ học, thống kê học, kinh tế học hiện đại, mà còn cần cả phương pháp nghiên cứu của các khoa học tự nhiên như vật lý học... Nó đòi hỏi các cán bộ làm công tác quản lý rủi ro của ngân hàng phải có trình độ cao, được đào tạo chuyên ngành, nếu không sẽ rất khó hiểu được tính chất rủi ro của các nghiệp vụ và hàng hóa tiền tệ và càng khó có thể đưa ra được các giải pháp phòng ngừa rủi ro thích hợp.

Một số ngân hàng và công ty tài chính nổi tiếng của Mỹ ở phố U-ôn đã tập hợp được rất nhiều các nhà khoa học và các nhà kinh tế học như Mooc-ton, Xuốc-xơ là những người được giải thưởng Nô- ben năm 1997 về kinh tế học. Những người nghiên cứu sâu về quản lý rủi ro và tiền tệ không những được gọi là chuyên gia hàng đầu về tiền tệ mà còn được coi là những nhà khoa học tiên phong. Dù trình độ kỹ thuật quản lý rủi ro tiền tệ hiện nay của chưa phức tạp như các nước phương tây, nhưng yêu cầu về chất lượng cán bộ quản lý cũng ngày càng cao. Mặc dù không thể so sánh với trình độ của các ngân hàng phương tây, nhưng dù chỉ so với yêu cầu hiện đại hóa quản lý rủi ro tiền tệ của , thì các nhân viên quản lý rủi ro tiền tệ của vẫn còn thiếu rất nhiều. **Nguyên nhân thứ nhất** là do chức năng và vai trò của các ban ngành quản lý rủi ro trong thể chế ngân hàng cũ không được

nhận thức đầy đủ, rất nhiều ngân hàng vẫn chưa thiết lập được bộ phận chuyên quản lý rủi ro, những bài học về quản lý rủi ro không được phổ biến rộng; nguyên nhân thứ hai là, trong quá trình chuyển đổi kinh tế theo hướng thị trường, chương trình giảng dạy nâng cao về tiền tệ đã không coi trọng đúng mức về khoa học quản lý rủi ro hiện đại, trong khi đó, cách nhận thức cũ về rủi ro không thể thích ứng được với những phát triển mới nhất của hệ thống tiền tệ hiện đại. Đồng thời, trong mô hình giáo dục truyền thống, các đơn vị giảng dạy và các ngành thực nghiệm thiếu sự kết nối hiệu quả, các trường đại học cũng tỏ ra tương đối lạc hậu khi lý giải những kiến thức về các tổ chức tiền tệ và đáp ứng nhu cầu về cán bộ.

6. Các tổ chức dịch vụ trung gian của thị trường tiền tệ chưa được kiện toàn, thiếu các tổ chức độc lập đánh giá tín dụng và rủi ro

Trong hệ thống tiền tệ hiện đại, một số tổ chức dịch vụ trung gian của thị trường đã phát huy tác dụng quan trọng trong quản lý rủi ro, trong đó chủ yếu bao gồm: các tổ chức xếp hạng tín dụng; các tổ chức kiểm toán, kế toán độc lập; các tổ chức pháp luật và các công ty tư vấn về thông tin tiền tệ và kỹ thuật quản lý khác. Các tổ chức dịch vụ trung gian và các công ty tư vấn thông tin thực hiện thu thập các thông tin thị trường một cách chính xác, kịp thời, toàn diện nhằm bảo vệ các nhà đầu tư, nhờ đó làm giảm bớt những rủi ro đạo đức phát sinh do nguồn thông tin không đầy đủ và không chính xác gây ra, đồng thời tạo điều kiện thuận lợi cho việc nâng cao trình độ ra các quyết sách về rủi ro của các nhà đầu tư vừa và nhỏ. Hiện nay, việc thành lập các tổ chức dịch vụ trung gian như thế này ở còn chậm và lạc hậu. Điều này được thể hiện chủ yếu trên những phương diện sau:

Thứ nhất, vẫn chưa thành lập được các tổ chức xếp hạng rủi ro tín dụng độc lập, điều này làm cho việc phát hành trái phiếu công ty không thể căn cứ vào hệ số tín dụng của công ty để xác định lãi suất phát hành, dẫn đến là giá cả và mức thu lợi của trái phiếu công ty không thể phản ánh đúng tình trạng rủi ro tín dụng cụ thể của công ty.

Thứ hai, hoạt động của các tổ chức kế toán, kiểm toán, pháp luật hiện hành vẫn chưa hoạt động theo quy pháp, và rất dễ bị ảnh hưởng từ phía chính phủ và công ty, do đó, khả năng độc lập phản ánh thông tin về rủi ro và tình hình tài vụ doanh nghiệp của các tổ chức này rất kém, thậm chí có trường hợp còn cung cấp các thông tin giả, làm xuất hiện hiện tượng các doanh nghiệp không đủ tiêu chuẩn vẫn niêm yết trên thị trường, lừa đảo các nhà đầu tư.

Thứ ba, hiện nay, vẫn chưa có các công ty chuyên cung cấp các dịch vụ về kỹ thuật quản lý rủi ro và tư vấn thông tin cho các nhà đầu tư. Trong khi đó, ở các nước, mô hình các công ty chuyên quản lý rủi ro đã rất phổ biến. Do các kênh thông tin giữa các trường đại học của hiện nay với các tổ chức tiền tệ chưa được kết nối, nên thiếu cơ chế hợp tác hiệu quả giữa 2 bên trong phương diện nghiên cứu khoa học và bồi dưỡng kiến thức cho cán bộ, giữa các tổ chức tiền tệ cũng thiếu sự hợp tác và kết nối, cộng thêm sự thiếu hụt các công ty dịch vụ tư vấn quản lý rủi ro chuyên ngành trên thị trường, đã làm cho các kỹ thuật và phương pháp quản lý rủi ro tiên tiến rất khó có thể được truyền bá và phổ biến nhanh và hiệu quả trong toàn bộ hệ thống tiền tệ.

7. Cơ sở pháp chế chưa cụ thể và chưa được hoàn thiện

Như đã phân tích ở trên, sự vận hành hiệu quả của hệ thống tiền tệ hiện đại và của toàn bộ nền kinh tế thị trường được xây dựng trên nền tảng một hệ thống luật kinh tế thị trường hoàn thiện. Kể từ khi thực hiện cải cách mở cửa đến nay, luôn rất coi trọng việc xây dựng hệ thống luật kinh tế, đặc biệt là từ thập kỷ 90 của thế kỷ 20 đến nay, đã có những bước phát triển nhanh và cũng đã thu được những thành tựu khá lớn về mặt xây dựng khung pháp lý về tiền tệ. Sự ra đời của hàng loạt các bộ luật quan trọng như: “Luật Ngân hàng TWTQ” (1995), “Luật ngân hàng thương mại” (1996) và “Luật chứng khoán” (1998) đã xác lập khung cơ bản cho hệ thống pháp luật về tiền tệ của . Tuy nhiên, môi trường pháp lý của hệ thống vận hành tiền tệ chưa hoàn thiện, hoạt động quản lý rủi ro vẫn thiếu cơ sở pháp luật. Điều này chủ yếu biểu hiện trên các phương diện sau:

1. Hệ thống pháp luật về tiền tệ hiện hành của về cơ bản mới mang tính chung chung, vẫn chưa có được những quy định rõ ràng đối với các hành vi tiền tệ cụ thể, tính khả thi thấp.
2. Trong bối cảnh cải cách mở cửa diễn ra trên mọi lĩnh vực của đất nước, sự phát triển và biến động của thị trường vốn diễn ra rất nhanh, cải cách tiền tệ không ngừng đưa ra những vấn đề và những yêu cầu mới cho chế độ pháp luật, việc xây dựng khung pháp luật cho hoạt động tiền tệ và cho toàn bộ nền kinh tế thị trường hiện nay vẫn chưa đáp ứng được nhu cầu phát triển của hệ thống tiền tệ.
3. Sự phối hợp giữa các bộ luật kinh tế khác với các bộ luật về tiền tệ vẫn chưa hoàn thiện

4. Về mặt chấp hành luật pháp, vẫn tồn tại tình trạng không làm theo luật, chấp hành luật chưa nghiêm... những can thiệp hành chính vẫn còn nhiều./.

TOÀN CẦU HÓA KINH TẾ VỚI XU THẾ CẢI CÁCH THUẾ CỦA VIỆT NAM

TS. Đỗ Đức Minh

Viện Khoa học Tài chính Việt Nam

1. Toàn cầu hóa và việc thực hiện các hiệp định ưu đãi thuế quan

Toàn cầu hóa kinh tế là xu hướng phát triển khách quan của nền kinh tế thế giới, nó bắt nguồn từ quá trình quốc tế hóa lực lượng sản xuất dưới tác động mạnh mẽ của cách mạng khoa học công nghệ và đang cuốn hút các nước trên thế giới hòa vào dòng chảy của nó. Nhờ rũ bỏ những rào cản ngăn cách giữa các quốc gia, quá trình toàn cầu hóa kinh tế đã thúc đẩy gia tăng khối lượng thương mại và đầu tư quốc tế, tạo ra những điều kiện thuận lợi cho sự tăng trưởng kinh tế và nâng cao phúc lợi cho các quốc gia dân tộc.

Đi liền với quá trình toàn cầu hóa là sự hình thành và phát triển của các tổ chức liên kết kinh tế khu vực. Trong những năm gần đây các khối kinh tế khu vực ngày càng hình thành và phát triển mạnh mẽ dưới các hình thức: Thỏa thuận về ưu đãi mậu dịch (PTA), khối mậu dịch tự do (FTA), liên minh thuế quan, khối thị trường chung và liên minh kinh tế.

Hiện nay, có nhiều nước và khu vực đã chuyển từ hình thức liên kết kinh tế này sang hình thức khác thể hiện mức độ liên kết khu vực cao hơn. Chẳng hạn, FTA đang là một hình thức liên kết kinh tế phổ biến nhất trên thế giới, trong đó có khu

vực mậu dịch tự do AFTA được hình thành trên cơ sở tổ chức tiền thân là Hiệp định về thỏa thuận mậu dịch ưu đãi (PTA) được ký kết năm 1977, nhằm thúc đẩy Hiệp định thương mại trong nội bộ khối.

Trong các hình thức kể trên, liên minh thuế quan là một tổ chức liên kết kinh tế đáng chú ý nhất. Khác với khu vực mậu dịch tự do, các nước thành viên của liên minh thuế quan không chỉ cùng nhau xây dựng một mức thuế quan chung đối với các nước thành viên mà còn quy định mức thuế quan chung đối với các nước không phải thành viên khi hàng hoá của các nước đó nhập vào nước thành viên. Sự quy định này nhằm khắc phục được hiện tượng chênh lệch hướng thương mại tồn tại trong khối mậu dịch tự do. Vì thế, mỗi liên minh thuế quan vừa chứa đựng cả hai yếu tố: mậu dịch tự do và bảo hộ. Một mặt, liên minh thuế quan gia tăng sự cạnh tranh và phát triển ngoại thương giữa các nước thành viên để trở thành khu vực mậu dịch tự do. Nhưng mặt khác, liên minh thuế quan lại mang lại sự bảo hộ tương đối nhiều hơn chống lại sự cạnh tranh từ các nước không phải là thành viên.

Để tham gia vào bất kỳ hình thức liên kết kinh tế nào, mỗi nước thành viên đều phải cam kết thực hiện các ràng buộc và thỏa thuận về các chế độ thuế quan tương ứng nhằm điều chỉnh sự tác động ảnh hưởng của toàn cầu hóa đến nền kinh tế từng nước và khu vực. Tuy nhiên, mỗi hình thức liên kết kinh tế do mục đích đạt được khác nhau nên các cam kết giảm thuế cũng được thực hiện với mức độ và lịch trình khác nhau.

Tổ chức thương mại thế giới đòi hỏi các nước xin gia nhập phải thực hiện các cam kết ràng buộc về thuế suất thuế nhập khẩu cho các mặt hàng cụ thể để đảm bảo trong tương lai các

mức thuế nhập khẩu đó không tăng lên vượt quá các mức thuế đã cam kết ràng buộc. Khi xác định các cam kết ràng buộc thuế quan, không có những quy định cụ thể về cách thức, mức độ ràng buộc áp dụng cho mọi nước mà tất cả các nội dung cam kết đều là đối tượng để đàm phán, thương lượng giữa nước xin gia nhập và các nước thành viên WTO về mở cửa thị trường để tạo thành Danh mục các cam kết nhượng bộ của nước thành viên mới gia nhập.

Có thể nói việc ký kết Hiệp định thương mại Việt - Mỹ được coi là cơ sở để Việt Nam tiếp tục xin gia nhập WTO. Theo nội dung của Hiệp định thương mại Việt - Mỹ thì trong 3 năm kể từ ngày có hiệu lực, Việt Nam sẽ phải thực hiện cam kết giảm thuế nhập khẩu đối với khoảng 230 mặt hàng, trong đó chủ yếu là các mặt hàng nông nghiệp và một số mặt hàng công nghiệp, bãi bỏ sự phân biệt đối xử của thuế tiêu thụ đặc biệt đánh vào một số sản phẩm có tích lũy lớn. Việc giảm thuế này sẽ áp dụng đối với Mỹ, cũng như tất cả các nước đã ký kết điều khoản MFN với Việt Nam.

Đối với Hiệp định CEPT/AFTA mà Việt Nam đã tham gia ký kết thì việc giảm thuế lại quy định cho tất cả các mặt hàng (ngoại trừ một số mặt hàng thuộc diện loại trừ hoàn toàn) xuống mức 0-5% theo lịch trình nhất định, đồng thời loại bỏ tất cả các hạn chế về định lượng và các hàng rào phi thuế quan. Theo tiến trình giảm thuế của CEPT/AFTA, hàng hóa, sản phẩm của các nước thành viên ASEAN được đưa vào 4 danh mục cắt giảm với tốc độ và thời hạn khác nhau, tùy thuộc vào mức độ nhạy cảm đối với nền kinh tế từng nước. Một trong những cam kết thực hiện quan trọng mà các nước tham gia ký kết là khả năng đạt 100% số dòng thuế giảm xuống 0% vào trước năm 2020 là thời hạn tự do hóa hoàn toàn trong Diễn đàn hợp tác Châu Á - Thái

bình dương (APEC).

Đối với APEC, mục tiêu của tổ chức này lại không nhằm xây dựng một khu vực mậu dịch tự do, liên minh thuế quan hay một liên minh kinh tế kiểu liên minh Châu Âu (EU) mà là một diễn đàn kinh tế mở nhằm xúc tiến các biện pháp thúc đẩy thương mại và đầu tư giữa các thành viên trên cơ sở hoàn toàn tự nguyện. Do vậy, APEC đòi hỏi từng nước tham gia phải công khai hóa chính sách thuế quan và liên tục thực hiện cắt giảm nó theo những thời hạn quy định cho các nước phát triển là năm 2010, và các nước đang phát triển là năm 2020.

Như vậy, các cam kết giảm thuế giữa ASEAN và WTO cũng có những điểm khác biệt nhất định, dựa trên cơ sở đó từng nước có thể định hướng xây dựng chính sách hội nhập. Chẳng hạn, để thực hiện lịch trình của ASEAN, chính sách thuế nhập khẩu của Việt Nam được xây dựng theo hướng là tất cả các nhóm ngành hàng cuối cùng đến năm 2006 đều có mức thuế giống nhau, nhưng tốc độ giảm thuế nhanh chậm khác nhau. Vì thế, có thể phân loại các nhóm ngành hàng dựa trên khả năng cạnh tranh của ngành hàng đó trên thị trường trong nước và khu vực để xác định lịch trình giảm thuế theo mức độ nhanh chậm khác nhau phù hợp lịch trình đã cam kết.

Còn đối với WTO thì nội dung, mức độ cam kết mở cửa thị trường là rất khác nhau: có cam kết không tăng thuế nhập khẩu quá một mức nhất định, có cam kết giảm thuế đến một mức nhất định với những mức độ cụ thể khác nhau cho từng mặt hàng tùy thuộc kết quả đàm phán, hoặc cũng có thể giữ nguyên thuế mà điều chỉnh các biện pháp phi thuế quan đang áp dụng.

2. Tác động của việc tham gia các Hiệp định thuế quan đối với nền kinh tế Việt Nam

Trong điều kiện toàn cầu hóa, việc tham gia vào các hiệp định ưu đãi thuế quan sẽ dẫn tới các tác động ảnh hưởng khác nhau đến nền kinh tế Việt Nam:

Cắt giảm thuế quan sẽ thúc đẩy sự tăng trưởng kinh tế nhưng mức độ tăng trưởng không giống nhau do lợi thế cạnh tranh khác nhau.

Trước hết, việc cắt giảm thuế quan là nhân tố quan trọng làm tăng kim ngạch xuất nhập khẩu và thúc đẩy sản xuất trong nước phát triển, từ đó tạo ra khả năng tăng thu nhập quốc dân trong nước. Cụ thể:

Thứ nhất, khi các thành viên của các tổ chức kinh tế khu vực và thế giới cam kết giảm thuế sẽ có tác động làm tăng kim ngạch xuất khẩu của Việt Nam ra thị trường quốc tế.

Thứ hai, khi cắt giảm thuế nhập khẩu sẽ làm giảm giá của các nguyên vật liệu nhập khẩu và làm giảm chi phí đầu vào của các ngành sản xuất trong nước, từ đó góp phần hạ giá thành sản phẩm và tăng sản lượng sản xuất trong những ngành này. Đây là tác động mang tính lâu dài và căn bản của giảm thuế nhập khẩu làm tăng năng lực và hiệu quả sản xuất kinh doanh.

Tuy nhiên, do thuế nhập khẩu giảm, mức cung hàng nhập khẩu tăng lên đã tác động đến khả năng cạnh tranh của hàng hóa cùng chủng loại được sản xuất trong nước so với hàng nhập khẩu. Trong nhiều trường hợp, mức cung sản phẩm trong nước sẽ giảm đi do chi phí sản xuất cao hơn nhập khẩu. Điều đó tác động làm

thu hẹp phạm vi, quy mô của những doanh nghiệp trong nước do không có khả năng cạnh tranh.

Rõ ràng, yếu tố cạnh tranh trong điều kiện toàn cầu hóa đã tạo ra sự phát triển khác nhau đối với từng ngành hoặc từng nhóm sản phẩm, tùy thuộc vào lợi thế của sản phẩm đó trên thị trường thế giới. Hơn nữa, trong điều kiện ra đời các liên minh thuế quan thì sự cạnh tranh có tính cá nhân giảm xuống mà thay vào đó là sự cạnh tranh giữa các quốc gia và các liên minh thuế quan.

Như vậy, việc tham gia vào các tổ chức liên kết kinh tế khác nhau đã có tác động tích cực đối với nền kinh tế Việt Nam, làm tăng trưởng kinh tế, nhưng sự tác động của từng tổ chức đến sự tăng trưởng lại không hoàn toàn giống nhau (xem bảng 1).

Bảng 1: Tác động đối với nền kinh tế Việt Nam

Các chỉ tiêu	Mức tăng, giảm	AFTA	APEC	WTO
Xuất khẩu	%	0,4	1,8	3,3
Nhập khẩu	%	2,7	7,8	9,9
GDP	%	1,6	3,2	4,0

Nguồn: Tạp chí Tài chính số 7/2001.

Trong biểu trên đã chỉ rõ, tác động tăng trưởng khi Việt Nam tham gia vào AFTA hầu như không đáng kể (chỉ tiêu GDP và kim ngạch xuất nhập khẩu đều tăng chút ít). Rõ ràng, trong điều kiện lợi thế so sánh như nhau, sự cạnh tranh giữa quyết liệt giữa hàng hóa của các nước khác trong khu vực sẽ hạn chế khả năng tăng trưởng của Việt Nam. Nhưng khi tham gia vào APEC hoặc WTO thì nền kinh tế Việt Nam sẽ được hưởng lợi ích kinh tế lớn hơn do phát huy được lợi thế so sánh.

Cắt giảm thuế quan ảnh hưởng tới việc phân bổ nguồn lực và chuyển dịch cơ cấu ngành kinh tế nhưng bất lợi trong ngắn hạn.

Trong điều kiện tham gia hội nhập, khi giảm thuế nhập khẩu sẽ dẫn tới tác động thay đổi mức cung của hàng hóa trong nước so với hàng nhập khẩu, theo đó là sự chuyển dịch phân bổ lại nguồn lực của xã hội và cải tổ cơ cấu ngành sản xuất trong nước. Tuy nhiên, phân tích kết quả dự báo từ các mô hình cân bằng tổng thể nền kinh tế Việt Nam cho thấy: việc tham gia vào các tổ chức kinh tế khác nhau có ảnh hưởng không giống nhau đến sự tăng trưởng của một số ngành sản xuất, do đó sự chuyển dịch cơ cấu kinh tế diễn ra theo những xu hướng không giống nhau, thậm chí ngược chiều nhau (xem bảng 2).

Bảng 2 - Tác động của thực hiện các cam kết hội nhập Đối với các ngành sản xuất (mức thay đổi %)

TÊN NGÀNH	AFTA	APEC	WTO
Nông nghiệp	0.2	-2.6	-3.3
Thực phẩm	-10.2	-18.6	-23.2
Khai khoáng	0.1	-0.1	-0.3
Dệt	-2.7	3.6	6.4
Máy	-1.4	20	28.0
Các ngành CN nhẹ khác	-2.6	-6.5	-7.4
Hóa chất	-3.3	-5.0	-5.1
Kim loại	-1.5	-9.0	-11
Thiết bị vận tải	-9.3	-36.4	-42.1
Máy móc thiết bị	0.1	0.1	-0.5
Dịch vụ	1.2	2.4	2.5

Nguồn: Tạp chí Tài chính số 7/2001

Số liệu ở bảng trên cho thấy:

- Những ngành hướng về xuất khẩu (dệt, may) và dịch vụ tăng trưởng mạnh khi Việt Nam tham gia các tổ chức quốc tế APEC và WTO do có lợi thế xuất khẩu sang khu vực này, nhưng giảm tốc độ tăng trưởng hoặc tăng trưởng chậm trong hội nhập khu vực ASEAN vì phải cạnh tranh với sản phẩm của các nước có cùng lợi thế trong khu vực.

- Những ngành sử dụng nhiều lao động và trình độ lao động lạc hậu như nông nghiệp, khai khoáng sẽ gặp bất lợi lớn khi tham gia hội nhập quốc tế. Chỉ trong điều kiện hội nhập khu vực, sản lượng nông nghiệp và khai khoáng mới có khả năng tăng trưởng nhưng mức tăng không đáng kể. Do vậy, so sánh với các khu vực khác ngành nông nghiệp và khai khoáng của Việt Nam chỉ có thể phát triển trong giai đoạn đầu của hội nhập do tận dụng được lợi thế về lao động, nhưng sẽ phát triển chậm trong tương lai.

- Một số ngành khác như hóa chất, kim loại, thiết bị vận tải là những ngành công nghiệp còn non trẻ nên trong giai đoạn đầu hội nhập chưa thể cạnh tranh được với sản phẩm của những nước đã có ngành công nghiệp phát triển lâu đời.

- Các ngành chế tạo máy móc, thiết bị bao gồm cả điện tử khi hội nhập sẽ có tốc độ tăng trưởng không đáng kể, do tốc độ phát triển của các ngành này trong thời gian qua đã khá nhanh.

Như vậy, trong quá trình toàn cầu hóa để tranh thủ những thời cơ thuận lợi cần phải thực hiện cơ cấu lại nền kinh tế Việt Nam theo hướng chuyển dịch từ nông nghiệp sang công nghiệp nhẹ (dệt, may) và dịch vụ. Nguồn lực lao động dư thừa trong

nông nghiệp cần chuyển sang các ngành công nghiệp nhẹ và dịch vụ là những ngành cần nhiều nhân công và đi liền với quá trình đó đòi hỏi cần sự đầu tư lớn cho việc đào tạo nghề nghiệp cho khu vực này. Mặt khác, đòi hỏi chính sách bảo hộ hợp lý cho một số ngành công nghiệp mũi nhọn của Việt Nam trong lộ trình cắt giảm thuế quan của mình để các ngành này có tiềm năng phát triển trong tương lai.

Cắt giảm thuế quan làm thay đổi cơ cấu nguồn thu NSNN, nhưng tổng số thu thay đổi không đáng kể

Trong điều kiện tham gia hội nhập, khi giảm thuế nhập khẩu sẽ dẫn tới các tác động ảnh hưởng sau đây:

- *Tác động trực tiếp*: việc cắt giảm thuế nhập khẩu sẽ trực tiếp làm giảm thu NSNN từ thuế nhập khẩu.

- *Tác động lan truyền*: Thuế nhập khẩu là thuế gián thu, một yếu tố cấu thành giá hàng nhập khẩu. Khi thuế nhập thay đổi sẽ kéo theo sự thay đổi của giá hàng nhập khẩu và các yếu tố đầu vào của sản xuất trong nước làm khoảng cách giữa mức tiêu dùng và mức sản xuất trong nước bị thay đổi theo. Do sự phân bổ lại nguồn lực của xã hội đã khiến cho một bộ phận nguồn lực từ ngành này di chuyển sang ngành khác và làm thay đổi quy mô hoạt động kinh doanh, từ đó số thu NSNN cũng thay đổi theo về mặt lượng và cơ cấu. Tác động này diễn ra theo cả hai chiều hướng:

Thứ nhất, tác động tăng: có thể khẳng định rằng việc cắt giảm thuế nhập khẩu được coi là nhân tố quan trọng tạo khả năng tăng nguồn thu NSNN. Điều đó được thể hiện ở chỗ:

- Việc giảm thuế quan của các nước thành viên là nhân tố làm tăng kim ngạch xuất khẩu và thúc đẩy sản xuất của Việt Nam phát triển, từ đó tạo ra khả năng tăng nguồn thu NSNN.

- Việc cắt giảm thuế nhập khẩu làm giảm giá của hàng nhập khẩu đối với các nguyên vật liệu và làm giảm chi phí đầu vào của các ngành sản xuất, từ đó góp phần hạ giá thành sản phẩm và tăng sản lượng sản xuất trong những ngành đó. Điều này dẫn tới khả năng tăng thu ngân sách ở một số loại thuế khác như thuế giá trị gia tăng, thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế thu nhập cá nhân. Đây là tác động mang tính lâu dài và căn bản của giảm thuế nhập khẩu làm tăng nguồn thu NSNN.

Thứ hai, sự tác động lan truyền cũng có ảnh hưởng ngược lại, làm giảm số thu NSNN. Do thuế nhập khẩu giảm, mức cung hàng nhập khẩu tăng lên đã tác động đến khả năng cạnh tranh của hàng hóa cùng chủng loại được sản xuất trong nước với hàng nhập khẩu. Trong nhiều trường hợp, mức cung sản phẩm trong nước sẽ giảm đi do chi phí sản xuất cao hơn nhập khẩu. Điều đó tác động làm thu hẹp phạm vi, quy mô của những doanh nghiệp trong nước do không có khả năng cạnh tranh. Nguồn thu từ các doanh nghiệp này, vì thế cũng giảm đi tương ứng.

- *Tác động hiệu ứng:* do giảm thuế nhập khẩu đối với hàng hóa xuất xứ từ các nước ASEAN dẫn tới giá cả của các hàng hóa nhập từ các nước này sẽ rẻ hơn các thị trường khác. Điều đó tất yếu phải thay thế những mặt hàng nhập khẩu từ các nước không phải ASEAN, do đó làm giảm thu từ thuế nhập khẩu do đa dạng hóa thương mại.

- *Tác động liên đới:* giảm thuế nhập sẽ liên quan đến một số loại thuế khác có cùng cơ sở thuế. Cụ thể: đối với một số sắc

thuế thu từ khâu nhập khẩu như thuế giá trị gia tăng, thuế thu nhập doanh nghiệp, do phương pháp xác định thuế hai loại thuế này được tính toán dựa trên cơ sở giá nhập khẩu và thuế nhập khẩu, nên khi cắt giảm thuế nhập khẩu sẽ làm giảm số thu từ các sắc thuế đó.

Từ các nhân tố kể trên cho thấy rằng, việc thực hiện các cam kết hội nhập sẽ tác động làm thay đổi nguồn thu NSNN, nhưng ảnh hưởng thực tế tới nguồn thu là chưa rõ ràng do có nhiều nhân tố tác động đan xen và ngược chiều nhau: có tác động làm tăng số thu và có tác động làm giảm số thu. Để tính được những ảnh hưởng trực tiếp tới nguồn thu cần phải sử dụng mô hình cân bằng tổng thể nền kinh tế. Tuy nhiên trong mô hình này chỉ có thể phân tích sự thay đổi nguồn thu NSNN trong lộ trình hội nhập APTA.

Nhìn vào số liệu dự báo thay đổi nguồn thu cho kết quả ở bảng 3, có thể rút ra kết luận: Thuế nhập khẩu giảm mạnh đã làm giảm nguồn thu NSNN. Tuy nhiên do sự tăng trưởng của nhiều ngành và toàn bộ nền kinh tế sẽ tạo ra nguồn thu lớn hơn bù đắp một phần sự giảm thu, làm mức giảm không đáng kể. Trong tương lai, mức giảm sẽ được hạn chế khi tích lũy vốn của các ngành tăng lên cho phép hoạt động kinh doanh được mở rộng.

Bảng 3 - Dự báo những thay đổi cơ cấu và tổng thu NSNN trong hội nhập APTA

Đơn vị: tỷ VND

Nguồn thu	Năm 2000	Dự báo thay đổi trong ngắn hạn	Tỷ lệ (%)	Dự báo thay đổi trong dài hạn	Tỷ lệ (%)
Thuế giá trị gia tăng	14380	14557	1.2	14705	2.3
Thuế nhập khẩu	13760	11695	-15.0	11880	-13.7
Thuế tiêu thụ đặc biệt	4860	4893	0.7	4928	1.4
Thuế tài nguyên	7197	7203	0.1	7256	0.8
Thuế thu nhập doanh nghiệp	25878	26201	1.2	26618	2.9
Thuế thu nhập cá nhân	1600	1609	0.6	1632	2.0
Thuế nông nghiệp và thuế đất	1840	1842	0.1	1847	0.3
Phí và lệ phí	7443	7474	0.4	7545	1.3
Thuế khác	1792	1800	0.4	1816	1.4
Tổng thu	78750	77275	-1.9	78225	-0.7

Nguồn: Theo số liệu phân tích dự báo của Viện NCTC.

3. Xu thế cải cách thuế Việt Nam để thực hiện các cam kết thuế trong tiến trình hội nhập

Quá trình gia nhập các tổ chức kinh tế quốc tế và khu vực để đạt được những mục đích khác nhau đã tạo ra sự tác động ảnh hưởng không giống nhau đến nền kinh tế Việt Nam. Điều đó đòi hỏi việc tiến hành cải cách thuế của Việt Nam phải trên cơ sở vừa thực hiện nghiêm túc các cam kết hội nhập theo đúng nội dung và lịch trình đã được ký kết, vừa sử dụng hiệu quả công cụ thuế để khuyến khích chuyển đổi cơ cấu kinh tế một cách hợp lý nhằm tận dụng những tác động tích cực của hội nhập đến nền kinh tế của Việt Nam.

Để thực hiện những yêu cầu trên, cần phải chủ động rà soát các sắc thuế đã ban hành, đối chiếu với các nguyên tắc của hội nhập để đưa ra định hướng và lộ trình điều chỉnh thuế cho phù hợp.

- Các chính sách thuế cần phải đảm bảo sự bảo hộ có chọn lọc, có điều kiện và có sự giới hạn về thời gian đối với một số ngành cần thiết bảo hộ theo định hướng của nhà nước.

- Định hướng xây dựng lịch trình của Việt Nam là cắt giảm các mặt hàng có thế mạnh cạnh tranh, xuất khẩu trước để tranh thủ ưu đãi của các nước, góp phần thu hút đầu tư nước ngoài; các mặt hàng có sức cạnh tranh kém, đang trong giai đoạn đầu phát triển sẽ thực hiện cắt giảm muộn hơn.

Với nguyên tắc đó, trong năm 2000 Việt Nam đã cắt giảm 4.230 dòng thuế. Trong số 1.900 dòng thuế thuộc danh mục loại trừ tạm thời, khoảng 730 dòng thuế sẽ được cắt giảm trong năm 2001; số còn lại sẽ được cắt giảm đến hết năm 2003. Những mặt hàng thuộc danh mục cắt giảm có thuế suất trên 20% sẽ được giảm xuống còn 20% trong năm 2001; những mặt hàng có thuế suất từ 20% trở xuống sẽ giảm còn 0% - 5% vào năm 2003. Đối với hàng nông sản nhạy cảm và nhạy cảm cao, sẽ bắt đầu cắt giảm vào đầu năm 2004, hoàn thành vào năm 2013 với thuế suất từ 0% - 5%.

- Để đảm bảo nguồn thu ổn định cho NSNN, một mặt cần cắt giảm một cách từ từ tỷ trọng thuế xuất nhập khẩu theo tỷ lệ tương ứng với việc tăng dần nguồn thu từ thuế nội địa. Trên cơ sở

đánh giá một cách cụ thể khả năng phát triển của các ngành trong tương lai để xây dựng biểu thuế nhập khẩu phù hợp với những cam kết cắt giảm thuế quan. Mặt khác, để bảo vệ sản xuất trong nước, cần ban hành thuế chống bán phá giá, thuế đối kháng để bảo vệ thị trường nội địa và đem lại nguồn thu đáng kể cho NSNN từ hoạt động xuất nhập khẩu.

- Cơ cấu lại nguồn thu NSNN từ các sắc thuế gián thu, nâng dần tỷ trọng thuế trực thu, giảm tỷ trọng thuế gián thu trong cơ cấu thu NSNN, hạn chế tới mức thấp nhất ảnh hưởng của việc cắt giảm thuế quan đối với thu NSNN.

GIÁM SÁT TÀI CHÍNH VÀ VAI TRÒ CỦA NÓ TRONG ĐIỀU KIỆN HỘI NHẬP KINH TẾ QUỐC TẾ

TS. Vũ Đình Ánh

Viện Khoa học Tài chính Việt Nam

Giám sát tài chính là hoạt động thường xuyên, nằm trong chức năng quản lý kinh tế của Nhà nước trong lĩnh vực tài chính. Tùy từng giai đoạn phát triển cụ thể, tùy theo yêu cầu thực tiễn và mục tiêu chiến lược của từng quốc gia mà vai trò và nhiệm vụ của giám sát tài chính có những thay đổi, được coi trọng hơn hay ít được chú ý hơn. Sau khủng hoảng tài chính - tiền tệ châu Á năm 1997, giám sát tài chính đột nhiên trở thành trọng tâm trong hoạch định chính sách của nhiều nước, đặc biệt là của những nền kinh tế đang phát triển theo xu hướng mở cửa và hội nhập quốc tế. Lý do dễ hiểu là trong hàng loạt nguyên nhân khác nhau dẫn đến khủng hoảng thì đa số đều thống nhất nguyên nhân sự yếu kém của giám sát tài chính, đặc biệt là những bất cập trong giám sát các trung gian tài chính và các luồng vốn ngắn hạn.

I. BẢN CHẤT CỦA GIÁM SÁT TÀI CHÍNH

Khái niệm: giám sát tài chính là hoạt động theo dõi, kiểm tra tình hình tài chính - tiền tệ nhằm mục đích ngăn ngừa nguy cơ mất an ninh tài chính, giảm thiểu rủi ro về tài chính - tiền tệ.

Cơ sở của giám sát tài chính là đảm bảo an ninh tài chính, nghĩa là đảm bảo sự ổn định, an toàn và vững mạnh của hệ thống tài chính và của toàn bộ nền tài chính quốc gia, khu vực và toàn cầu. Trong quá trình hoạt động, hệ thống tài chính phải chịu

đụng rất nhiều rủi ro như rủi ro về giá, về tỷ giá hối đoái, về lãi suất, về đạo đức, về lựa chọn đối nghịch, về tính thanh khoản, về khả năng trả nợ, v.v. Và do đó cần có sự giám sát để những rủi ro này không đẩy hệ thống tài chính vào tình trạng khủng hoảng.

Chính vì vậy, nhu cầu giám sát tài chính là tất yếu khách quan xuất phát từ lợi ích nhiều phía, từ phía quản lý nhà nước về tài chính, cũng như từ phía các định chế trong hệ thống tài chính (nhà nước, doanh nghiệp, dân cư) và các bên tham gia vào thị trường tài chính (thị trường vốn, thị trường tiền tệ). Mỗi thực thể tài chính, dù là cá nhân, tổ chức, thị trường hay cả nền tài chính đều chịu tác động của nhiều yếu tố: từ bên ngoài như chính trị, kinh tế, văn hóa xã hội và từ bản thân hoạt động của mỗi thực thể đó. Giám sát tài chính có chức năng đánh giá những tác động đó và cảnh báo kịp thời những nguy cơ có thể gây ra đổ vỡ tài chính, từ đó đề xuất giải pháp loại bỏ những nguy cơ trước khi nó tác động xấu tới tình hình tài chính - tiền tệ.

Ở nhiều nước đang phát triển người giám sát thường tập trung vào việc kiểm tra sự tuân thủ các qui chế về chính sách tài chính - tiền tệ mà ít chú ý tới vấn đề thận trọng của giám sát tài chính như đánh giá độc lập về chất lượng tài sản hay qui trình kế toán và kiểm soát công tác quản lý. Nhiệm vụ chính của giám sát tài chính là ngăn chặn sự đổ vỡ của hệ thống tài chính thông qua phát hiện vấn đề khó khăn và ngăn chặn tình trạng khó khăn trước khi nó vượt ra khỏi tầm kiểm soát.

II. NGUYÊN TẮC VÀ QUAN ĐIỂM GIÁM SÁT TÀI CHÍNH

1. Liên tục

Giám sát tài chính phải là quá trình thường xuyên, liên

tục. Kinh nghiệm thực tế cho thấy, giám sát giống như những biện pháp phòng ngừa khác thường được chú trọng mỗi khi xảy ra những tình huống quá xấu, song lại bị lơ lửng dần cho đến khi xuất hiện một tình huống tồi tệ khác. Cùng với sự phát triển của kinh tế - tài chính, những biến động tài chính xảy ra nhiều hơn, với qui mô ngày càng lớn hơn, phức tạp và khó dự đoán hơn nên không thể coi nhẹ việc duy trì tính liên tục của giám sát tài chính. Tuy nhiên, do những giới hạn về tâm lý, tổ chức, nguồn lực nên giám sát tài chính cần siết chặt (chế độ và tiêu chuẩn) trong những trường hợp nguy hiểm có vẻ thực tế và khả thi hơn.

2. Đổi mới cho phù hợp, tránh xơ cứng

Các đối tượng của giám sát tài chính luôn vận động theo hướng phát triển cả về số lượng và chất lượng, ngày càng đa dạng và phức tạp hơn nên giám sát tài chính phải luôn luôn hoàn thiện, đặc biệt là phương pháp giám sát để theo kịp yêu cầu phát triển, vừa không bỏ sót đối tượng giám sát, vừa không quá cứng nhắc.

3. Vì sự phát triển của đối tượng được giám sát

Giám sát tài chính hiệu quả góp phần đảm bảo hoạt động tài chính của đối tượng được giám sát diễn ra thông suốt, ổn định, an toàn, lành mạnh và vững chắc. Qui trình và chỉ tiêu giám sát cần được thiết kế dựa trên lợi ích của đối tượng được giám sát, không được vì lợi ích của người giám sát mà gây phiền hà, tăng chi phí quá mức, ảnh hưởng xấu tới hoạt động sản xuất kinh doanh của đối tượng được giám sát. Chính vì vậy, qui trình và chỉ tiêu giám sát cần đơn giản, dễ hiểu, dễ thực hiện song vẫn bảo đảm mục tiêu và yêu cầu của giám sát tài chính.

4. Đảm bảo tính hệ thống

Hệ thống tài chính đòi hỏi giám sát tài chính phải có tính hệ thống, nghĩa là cần có sự phối kết hợp một cách biện chứng và logic giữa những người giám sát, giữa những phương pháp giám sát và giữa những đối tượng được giám sát tạo nên một chỉnh thể có mối liên hệ mật thiết với nhau, vừa không bỏ sót, vừa tránh chồng chéo, đồng thời nâng cao hiệu quả của giám sát tài chính.

5. Kết hợp nhuần nhuyễn tính đặc thù và tính quốc tế

Giám sát tài chính cũng như tất cả các hoạt động kinh tế tài chính khác, không thể tách rời thực trạng của mỗi quốc gia. Giám sát tài chính của các nước đang phát triển khác với của các nước phát triển và của mỗi nước đang phát triển cũng có sự khác nhau về tổ chức, hình thức, phạm vi... Tuy nhiên, các xu thế phát triển kinh tế - tài chính quốc tế đang thúc đẩy các quốc gia chú trọng hơn đến việc áp dụng các chuẩn mực quốc tế trong giám sát tài chính. Sự xâm nhập lẫn nhau giữa các đối tượng được giám sát không phân biệt trong nước hay ngoài nước, sự phối hợp quốc tế của người giám sát làm cho vai trò của việc kết hợp tính đặc thù và tính quốc tế trong giám sát tài chính ngày một quan trọng hơn.

III. ĐỐI TƯỢNG ĐƯỢC GIÁM SÁT TÀI CHÍNH

1. Giám sát tài chính tiền tệ vĩ mô, đảm bảo an toàn đối với các cân đối lớn

- Theo dõi chặt chẽ biến động của các dòng vốn, đặc biệt là các luồng vốn ngắn hạn, ngăn chặn sự lạm dụng và rút vốn bất ngờ dẫn đến khủng hoảng;

- Hình thành hành lang an toàn tài chính - tiền tệ quốc gia bao gồm các giới hạn an toàn đối với các chỉ tiêu tài chính - tiền tệ vĩ mô chủ yếu, lấy đó làm cơ sở để giám sát và đề xuất những biện pháp thích hợp khi tình hình tài chính - tiền tệ vượt khỏi ngưỡng an toàn: tài khoản vốn, tài khoản vãng lai, thâm hụt NSNN...;
- Kiểm soát giới hạn vay nợ, kể cả vay nợ nhà nước và vay nợ quốc gia nhằm đảm bảo khả năng trả nợ đầy đủ, đúng thời hạn, duy trì uy tín của quốc gia trên thị trường tài chính quốc tế; Duy trì sự cân đối cần thiết giữa các nguồn vốn vay trong nước và vay nước ngoài; Theo dõi cơ cấu và động thái nợ quốc gia (nợ Nhà nước, nợ của các tổ chức tín dụng và nợ của doanh nghiệp) để kịp thời ngăn chặn khủng hoảng nợ;
- Hiệu quả sử dụng và khả năng trả nợ vay nước ngoài của Chính phủ, các tổ chức tín dụng và các doanh nghiệp.
- Dự trữ tài chính nhà nước, kể cả dự trữ ngoại tệ để ứng phó kịp thời với các biến động của thị trường. Quỹ dự trữ ngoại tệ được tính toán theo số tuần nhập khẩu và tỷ lệ so với vốn vay ngắn hạn để đảm bảo khả năng trả nợ. Qui mô dự trữ tài chính và dự trữ ngoại tệ thể hiện tiềm lực tài chính quốc gia, là công cụ hữu hiệu trước những cú sốc từ bên trong cũng như bên ngoài.
- Thực hiện giám sát tài chính ngay từ quá trình soạn thảo, hoạch định các chính sách, cơ chế đến việc tổ chức thực hiện các chính sách, cơ chế quản lý tài chính - tiền tệ.
- Theo dõi diễn biến và dự đoán các xu hướng tài chính - tiền

tệ trong nước, trong khu vực và thế giới, đặc biệt ở những khu vực nhạy cảm đối với Việt Nam.

2. Giám sát hoạt động của hệ thống trung gian tài chính

Giám sát toàn bộ hệ thống các tổ chức tài chính trung gian và hoạt động của thị trường tài chính (*các tổ chức ngân hàng, công ty tài chính, công ty bảo hiểm, tái bảo hiểm, công ty chứng khoán, công ty dịch vụ tài chính, kế toán và kiểm toán, công ty thuê mua tài chính, các quỹ...*) đảm bảo tuân thủ pháp luật về tài chính - tiền tệ, hoạt động an toàn và hiệu quả, hạ thấp mức độ rủi ro, kịp thời cảnh báo những nguy cơ làm mất an ninh trong hệ thống tài chính trung gian, đặc biệt là những biến động về lạm phát, giá cả bất động sản, lãi suất, tỷ giá hối đoái, chỉ số giá chứng khoán...

Bên cạnh giám sát tài chính vĩ mô, giám sát các trung gian tài chính có ý nghĩa đặc biệt quan trọng vì hoạt động của hệ thống trung gian tài chính chứa đựng rất nhiều rủi ro do cả nguyên nhân khách quan và chủ quan trong khi sự đổ vỡ của nó lại có tình dây chuyền và tác động lớn tới toàn bộ nền kinh tế quốc dân. Chính vì vậy, cũng như các nước khác trên thế giới, Việt Nam rất chú trọng xây dựng và hoàn thiện việc giám sát các trung gian tài chính đang phát triển rất nhanh cả về số lượng và sự đa dạng trong hoạt động với các công cụ tài chính ngày càng tinh vi, phức tạp khó theo dõi kiểm tra.

Giám sát hệ thống các tổ chức tài chính - tiền tệ trung gian về cơ cấu tài sản, các khoản tiền gửi của khách hàng, hoạt động tín dụng, đầu tư tài chính và kinh doanh bất động sản, luân

chuyển tiền mặt, các quỹ dự phòng, tính thanh khoản của các tài sản tài chính, các khoản nợ khó đòi...

Thực hiện giám sát thị trường tài chính thông qua kiểm soát các hoạt động mua bán, chuyển nhượng các tài sản tài chính và các biến động giá cả, tư cách tham gia thị trường của các thành viên, đánh giá mức độ tin cậy của các loại tài sản tài chính, đặc biệt là các khoản tiền gửi, các loại chứng khoán, chống các hoạt động vi phạm pháp luật trên thị trường này và đảm bảo tính công khai, minh bạch trong hoạt động của thị trường tài chính. Thị trường tài chính biến động không ngừng với qui mô ngày càng lớn và tính chất ngày càng phức tạp nên việc giám sát nó không dễ dàng. Tuy nhiên, giám sát thị trường tài chính là công cụ cần thiết để đảm bảo cho nó phát triển ổn định và lành mạnh. Các công cụ giám sát cần liên tục bổ sung và hoàn thiện, bám sát sự phát triển của thị trường và gắn bó với các công cụ can thiệp vào thị trường khi cần thiết.

3. Giám sát tài chính tiền tệ vi mô (tài chính doanh nghiệp)

Tập trung quản lý thống nhất về tình hình kinh doanh và tài chính của các doanh nghiệp, các hộ kinh doanh lớn trong cả nước. Tạo lập hệ thống cảnh báo chung nguy cơ mất an toàn về tài chính đối với các doanh nghiệp nói chung; Trước mắt, xây dựng cơ chế giám sát tài chính cho từng khu vực doanh nghiệp tiến tới xây dựng một cơ chế giám sát chung cho các doanh nghiệp. Thực hiện dân chủ hóa, xã hội hóa và công khai hóa các thông tin tài chính trên các phương tiện thông tin đại chúng, đảm bảo quyền tiếp cận các thông tin một cách dễ dàng và chính xác nhất, đặc biệt là các văn bản pháp luật liên quan tới tài chính, thực hiện quyền và cụ thể hóa khả năng giám sát của cả xã hội

không chỉ đối với các thông tin tài chính từ phía đối tượng được giám sát mà còn từ phía cơ quan giám sát.

Xây dựng và thực hiện qui chế kết hợp giám sát tài chính từ xa với giám sát trực tiếp và tự giám sát đối với tất cả các doanh nghiệp, trước hết là DNNN qua xem xét, phân tích nhanh báo cáo tài chính công khai nhằm đánh giá, phát hiện sớm các xu hướng phát triển của tài chính doanh nghiệp. Giao cho cơ quan quản lý nhà nước về tài chính có nhiệm vụ tổ chức bộ phận chuyên trách, có năng lực phân tích các thông tin định kỳ của doanh nghiệp, đồng thời có kiến nghị xử lý kể cả các kiến nghị về việc phá sản hoặc giải thể các doanh nghiệp làm ăn thua lỗ kéo dài.

Ban hành qui chế về hệ thống kiểm soát nội bộ, kiểm toán nội bộ trong các doanh nghiệp, các tổ chức tài chính - tiền tệ, ngân hàng, bảo hiểm và những đơn vị sử dụng nguồn kinh phí lớn để hạn chế các vi phạm trong chi tiêu công quỹ, gây thất thoát, lãng phí và sử dụng không có hiệu quả các nguồn tài chính ở cả 3 khu vực: Nhà nước, doanh nghiệp và dân cư. Tuy nhiên, hệ thống kiểm soát nội bộ phải có chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn cụ thể, thực tế, tránh bệnh hình thức và đối phó.

Thực hiện công khai tài chính ngân sách các cấp, các đơn vị thụ hưởng ngân sách; Nghiên cứu tiếp tục hoàn chỉnh hệ thống kiểm soát chi NSNN, từ kiểm soát dự toán đến kiểm soát quá trình cấp phát, giám sát giai đoạn sau khi chi (thông qua kiểm tra chứng từ, sổ kế toán, báo cáo quyết toán); Coi trọng kiểm soát trước từ khâu lập dự toán đến khâu sử dụng kinh phí NSNN.

Xây dựng hệ thống kiểm toán nội bộ trong các đơn vị cơ quan sử dụng kinh phí NSNN; Nghiên cứu thiết lập hệ thống chỉ tiêu đánh giá hiệu quả sử dụng các nguồn vốn đầu tư từ NSNN,

đảm bảo yêu cầu tiết kiệm và hiệu quả; củng cố và kiện toàn chế độ kế toán, kiểm toán, quyết toán NSNN.

IV. PHƯƠNG PHÁP GIÁM SÁT

Thực hiện chức năng giám sát từ xa với các nội dung thu thập, phân tích và xử lý các dữ liệu kinh tế - tài chính vĩ mô (cân cân thương mại, cán cân thanh toán, cân đối ngân sách, nợ nước ngoài, tỷ giá hối đoái, lãi suất...) một cách có hệ thống, đánh giá tình hình kinh tế - tài chính vĩ mô, dự báo xu hướng phát triển và kiến nghị các giải pháp nhằm ngăn chặn các nguy cơ khủng hoảng, bảo đảm ổn định vĩ mô.

Để giám sát có hiệu quả cần cả giám sát từ xa qua các báo cáo tài chính và thanh tra tại chỗ. Người giám sát từ xa phân tích các báo cáo định kỳ còn thanh tra tại chỗ xác định mức độ trung thực của các báo cáo này, đánh giá chi tiết về những nguy cơ mà người giám sát từ xa không thể đánh giá được⁵. Các phương pháp giám sát tài chính cần được phối hợp để bổ sung và hỗ trợ cho nhau, giám sát từ xa với chế độ báo cáo định kỳ hay đột xuất, theo mẫu chung hay mẫu đặc biệt và giám sát tại chỗ (thanh tra, kiểm tra) theo chế độ định kỳ hay đột xuất, toàn diện hay theo chuyên đề; giám sát từ trên xuống - theo chiều dọc (cơ quan quản lý) và giám sát của thị trường - theo chiều ngang (đối tác, đối thủ, khách hàng, quần chúng) với tự giám sát - giám sát nội bộ (chủ sở hữu, nhà quản lý, tập thể lao động).

Hội nhập kinh tế quốc tế đang trở thành xu thế tất yếu tác động mạnh tới nền tài chính nói chung, tới giám sát tài chính nói riêng. Giám sát tài chính trở thành một trong những công cụ hữu

⁵ Các hệ thống tài chính và sự phát triển - WB - 1998

hiệu đảm bảo an ninh tài chính, giúp chống lại những cú sốc từ bên ngoài cũng như bên trong có thể dẫn tới khủng hoảng tài chính - tiền tệ. Trong các xu thế hội nhập kinh tế - tài chính quốc tế có ảnh hưởng đến tính chất của giám sát tài chính nổi lên vai trò của các xu thế toàn cầu hóa, khu vực hóa, tự do hóa, tập đoàn hóa - đa dạng hóa, thị trường hóa và công khai hóa. Chúng ta đã chứng kiến việc mở cửa tự do hóa tài chính quá nhanh trong khi thiếu giám sát tài chính hiệu quả đã dẫn đến cuộc khủng hoảng châu Á vừa qua.

Tác động của hội nhập kinh tế - tài chính quốc tế đến nền tài chính quốc gia và yêu cầu đặt ra đối với giám sát tài chính:

- Sự xâm nhập của yếu tố bên ngoài vào thị trường tài chính trong nước và giám sát tài chính. Trước hết, đối tượng được giám sát tài chính trở nên đa dạng và phức tạp hơn với sự xuất hiện của các nhân tố nước ngoài, vấn đề người cư trú và không cư trú, vấn đề luân chuyển các luồng vốn nước ngoài ra - vào... là rất nhạy cảm và khó kiểm soát, nhất là khi các công cụ tài chính ngày một tinh vi và phức tạp hơn. Thứ hai, đối tượng được giám sát trong nước phải chịu thêm sự giám sát tài chính của người giám sát ở nước ngoài khi thiết lập các quan hệ kinh tế - tài chính quốc tế.
- Các đối tượng được giám sát vươn ra hoạt động trên thị trường quốc tế làm cho công việc giám sát tài chính khó khăn hơn, các rủi ro tài chính cũng lớn hơn, đặc biệt là vấn đề giám sát luồng vốn ra để tránh tình trạng "chảy máu vốn" hay "chảy máu ngoại tệ" như đã xảy ra ở Nga những năm qua. Đối với Việt Nam, hiện tượng này trước mắt còn ít và chưa nguy hiểm song cần có kế hoạch đối phó trong tương

lai.

- Từng bước áp dụng các nguyên tắc và chuẩn mực quốc tế về giám sát tài chính. Xu thế toàn cầu hóa cùng với sự phát triển các quan hệ song phương và đa phương buộc các quốc gia phải tìm ra và xây dựng được “ngôn ngữ chung”, áp dụng các tiến bộ khoa học kỹ thuật, nhất là công nghệ thông tin hiện đại để giám sát tài chính có hiệu quả.
- Tăng mức độ phụ thuộc lẫn nhau giữa các thị trường và các nền kinh tế - tài chính, tăng mức độ và tốc độ “lây nhiễm” các cú sốc và khủng hoảng tài chính - tiền tệ nên sự phối hợp quốc tế trong giám sát tài chính là rất quan trọng. Những lợi ích của giám sát tài chính vượt ra ngoài biên giới mỗi quốc gia, nâng lên tầm khu vực, thậm chí toàn cầu, hình thành cơ chế giám sát chung trong khu vực, tiến tới cơ chế giám sát tài chính toàn cầu.

Sự phối hợp quốc tế trong giám sát tài chính⁶ ngày càng trở nên cấp thiết khi các ranh giới chính trị - địa lý đã trở nên ít liên quan tới khu vực tài chính dưới tác động của toàn cầu hóa, các tổ chức ngân hàng quốc tế ngày càng tăng về qui mô và số lượng, tốc độ liên kết kinh tế quốc tế ngày một nhanh hơn, nhu cầu phối hợp quốc tế trong thanh toán cũng tăng lên trước các rủi ro về hối đoái. Toàn cầu hóa về tài chính buộc các công ty phải chịu sự giám sát của các thể chế khác nhau, đồng thời các định chế tài chính liên kết với nhau chặt chẽ hơn đòi hỏi đánh giá rủi ro một cách toàn diện, không dừng lại trong biên giới mỗi quốc gia.

⁶ Sự phối hợp này thể hiện rõ nhất trong các tiêu chuẩn của Thỏa ước Basle (Basle Accord) đã được áp dụng trong gần 100 quốc gia. - Finance & Development 3.1997

Để giải quyết vấn đề này, Anh và Hàn quốc đã hợp nhất việc giám sát và quản lý vào một tổ chức. Những nước khác thì cải thiện sự phối hợp giữa các cơ quan giám sát. Năm 1999, các tổ chức tài chính quốc gia và quốc tế đã thành lập Diễn đàn ổn định tài chính nhằm tăng cường ổn định tài chính quốc tế thông qua trao đổi thông tin và hợp tác quốc tế trong giám sát tài chính⁷. Hiện nay Việt Nam đang tham gia cơ chế giám sát chung ASEAN và sẵn sàng hợp tác phát triển hệ thống giám sát tài chính chung khác.

Tóm lại, tính chất tác động của hội nhập quốc tế đến giám sát tài chính liên quan tới: (1) mức độ hội nhập, mở cửa; (2) mức độ phát triển của thị trường qui định sức đề kháng trước biến động tài chính - tiền tệ.

V. ĐỊNH HƯỚNG HOÀN THIỆN

Để hoàn thiện hệ thống giám sát tài chính đáp ứng yêu cầu hội nhập, chúng ta cần giải quyết 5 vấn đề cơ bản sau:

1. Tổ chức hệ thống giám sát

Hệ thống tổ chức này phải đảm bảo sự phối hợp tốt giữa thanh tra tại chỗ và giám sát từ xa để phát huy tốt nhất ưu thế của mỗi công cụ giám sát, đồng thời giải quyết hài hòa quyền lợi của các bên tham gia. Nhược điểm lớn nhất của hệ thống tổ chức giám sát tài chính của Việt Nam hiện nay là sự chồng chéo và thiếu tính hệ thống. Nhiều tổ chức, nhiều cơ quan cùng làm nhiệm vụ giám sát tài chính như Thanh tra Nhà nước, Thanh tra tài chính, Thanh tra ngân hàng, Thanh tra Thuế, Kiểm toán Nhà

⁷ Kinh tế quốc tế số 5/2001

nước, Kho bạc Nhà nước, Thanh tra của các Bộ ngành, Thanh tra của các địa phương, Cục Tài chính doanh nghiệp, Bảo hiểm tiền gửi..., song chức năng nhiệm vụ không được phân định rõ ràng lại thiếu sự phối kết hợp nên có lĩnh vực có lúc có nơi nhiều đơn vị giám sát trong khi lại bỏ trống không giám sát nhiều lĩnh vực khác.

Thêm vào đó, chế độ giám sát không thống nhất, vừa quá phức tạp vừa còn nhiều lỗ hổng làm cho các đối tượng được giám sát không muốn và khó có thể thực hiện nghiêm túc hay nếu có cũng chỉ là hình thức, đối phó, đồng thời người giám sát không hoặc ít chịu trách nhiệm về công việc giám sát của mình, hiếm khi chấp nhận và sử dụng kết quả giám sát của nhau, vừa lãng phí về thời gian và tiền bạc, vừa giảm hiệu quả công tác giám sát tài chính.

Chúng tôi cho rằng, đối với hệ thống giám sát tài chính cần làm ngay các việc sau: (1) tổ chức lại hệ thống giám sát tài chính theo nguyên tắc bao quát, tránh chồng chéo để các cơ quan giám sát có thể sử dụng các kết quả giám sát của nhau và chịu trách nhiệm về kết quả giám sát của mình. Trong tương lai có thể thống nhất các cơ quan giám sát tài chính trong một tổ chức giám sát độc lập tương đương cấp Bộ thuộc Chính phủ hoặc trực thuộc Quốc hội; (2) thống nhất chế độ và qui trình giám sát tài chính trên cơ sở đơn giản và khả thi, Bộ Tài Chính nghiên cứu ban hành mẫu chuẩn báo cáo giám sát từ xa phù hợp với điều kiện thực tế của Việt Nam, từng bước nâng dần lên chuẩn mực quốc tế; (3) kiện toàn đội ngũ cán bộ làm công tác giám sát tài chính cả về số lượng và chất lượng, sắp xếp lại cán bộ giám sát trên cơ sở lựa chọn những người có trình độ nghiệp vụ cao, có phẩm chất đạo đức đi đôi với chế độ đãi ngộ tài chính đặc biệt (chế độ lương, thưởng...) để giúp họ hoàn thành tốt nhiệm vụ một cách công tâm; (4) thiết lập quan hệ phối hợp giám sát tài chính quốc tế,

trước hết là tích cực tham gia hệ thống giám sát chung ASEAN.

2. Thiết lập hệ thống chỉ tiêu giám sát

Đây là công cụ thực hiện giám sát tài chính có hiệu quả và thống nhất. Các chỉ tiêu giám sát phải bao quát, đồng bộ, phù hợp với thực tiễn Việt Nam song không xa rời các chuẩn mực quốc tế, đặc biệt trong điều kiện phát triển nền kinh tế thị trường và hội nhập kinh tế quốc tế. Bên cạnh việc tiếp tục xây dựng và hoàn chỉnh những chuẩn mực kế toán, kiểm toán Việt Nam, các cơ quan giám sát tài chính hiện tại chủ động xây dựng các chỉ tiêu giám sát để Bộ Tài Chính tổng hợp trình ban hành thành hệ thống chung dưới dạng Nghị định của Chính phủ hoặc Nghị quyết của Quốc hội, tiến tới xây dựng Pháp lệnh hay Luật về giám sát tài chính. Chỉ có như vậy mới đảm bảo tính pháp lý của hệ thống các chỉ tiêu giám sát này.

Trong quá trình xây dựng hệ thống chỉ tiêu giám sát nên chú ý tham khảo ý kiến rộng rãi của đối tượng bị giám sát, tránh tình trạng các chỉ tiêu phi thực tế, thiên về phục vụ lợi ích của người quản lý mà làm thiệt hại lợi ích của các đối tượng bị giám sát. Các chỉ tiêu giám sát tài chính không dừng lại ở phản ánh hiện trạng, mức độ tuân thủ pháp luật tài chính hiện hành mà còn phải là cứ liệu quan trọng để điều chỉnh cơ chế chính sách tài chính cho phù hợp, đồng thời trợ giúp cho việc phân tích và dự báo xu hướng, sẵn sàng ngăn chặn các nguy cơ khủng hoảng tài chính - tiền tệ. Chẳng hạn xây dựng hệ thống chỉ tiêu giám sát các tổ chức tài chính - tiền tệ cần chú trọng các chỉ tiêu về tổng nguồn vốn tự có, tổng nguồn vốn huy động, cơ cấu vốn kinh doanh, tổng vốn cho vay, tỷ lệ nợ quá hạn, tính thanh khoản của các loại tài sản tài chính, tỷ lệ trích nộp các khoản dự phòng rủi ro... để làm cơ sở theo dõi và đánh giá mức độ an toàn trong hoạt

động.

Trước mắt củng cố tổ chức bộ máy, điều chỉnh chức năng nhiệm vụ của các cơ quan thanh tra chuyên ngành nhằm nâng cao hiệu quả giám sát tại chỗ, đồng thời tập trung đẩy mạnh giám sát từ xa bằng các phương tiện kỹ thuật và phương pháp giám sát hiện đại, phù hợp chuẩn mực quốc tế, tăng cường phối hợp đồng bộ với các cơ quan chức năng có liên quan khác như thanh tra nhà nước, thanh tra tài chính, kiểm toán nhà nước và kiểm toán độc lập, xếp hạng tín nhiệm... để tránh chồng chéo và lãng phí nguồn lực.

3. Quyền lực của cơ quan giám sát

Hiện nay các cơ quan giám sát tài chính có quyền lực tương đối hạn chế, chủ yếu là tư vấn, đề nghị cơ quan quản lý cấp trên xử lý các vi phạm, trong khi ít hoặc không theo dõi được kết quả xử lý cuối cùng và các biện pháp chế tài hoặc quá nể nang, dễ dãi, hoặc quá cứng rắn như đưa ra tòa, biến thành các vụ án kinh tế khi chưa thật sự cần thiết, vừa tốn phí thời gian, tiền bạc vừa ảnh hưởng không tốt đến sản xuất kinh doanh nói chung, dẫn đến tình trạng phổ biến: (1) các đối tượng bị giám sát tìm mọi cách né tránh sự giám sát, nhiều qui định của cơ quan giám sát không được tuân thủ nghiêm túc, quan hệ giữa cơ quan giám sát và đối tượng bị giám sát nhiều khi trở thành đối nghịch, thiếu hẳn sự hợp tác vì lợi ích chung; (2) có những sai phạm nghiêm trọng kéo dài gây hậu quả nặng nề do không được xử lý dứt điểm, kịp thời; (3) các cuộc thanh tra, kiểm tra diễn ra liên miên, chồng chéo, cản trở hoạt động bình thường của đơn vị bị giám sát do cơ quan giám sát nào cũng có quyền thanh tra kiểm tra nhưng không có quyền lực thật sự; (4) đối tượng bị thanh tra giám sát trở nên "nhờn thuốc" trong khi người giám sát có xu hướng thực

hiện nhiệm vụ một cách "qua loa đại khái".

Muốn khắc phục tình trạng trên để hoạt động giám sát tài chính thực sự có hiệu quả, trở thành công cụ thiết yếu đảm bảo an ninh tài chính thì các cơ quan giám sát phải được trao những quyền lực cụ thể, tương ứng với trọng trách được giao. Bên cạnh việc tổ chức sắp xếp lại các cơ quan giám sát để đảm bảo khả năng thực thi quyền lực thống nhất, hữu hiệu, còn cần đẩy mạnh cải cách hành chính nhằm điều chỉnh, chức năng nhiệm vụ của các cơ quan quản lý nhà nước các cấp theo hướng tăng thêm quyền lực cho cơ quan giám sát tài chính cả về biện pháp cưỡng chế hành chính, kinh tế, thậm chí rút giấy phép hoạt động.

4. Chi phí giám sát

Vấn đề cân đối lợi ích giữa việc hoàn thiện hệ thống giám sát với chi phí bỏ ra luôn luôn được đặt ra, thậm chí là yếu tố cản trở sự phối hợp giám sát quốc tế. Các nhà quản lý nhiều khi không thể thống nhất với nhau về cân đối giữa rủi ro và lợi nhuận, giữa tăng cường giám sát và lợi ích. Chi phí để xây dựng và hoàn thiện hệ thống giám sát có thể khá lớn, đặc biệt là chi phí đào tạo đội ngũ chuyên gia giám sát có chuyên môn cao vốn khan hiếm không chỉ ở các nước đang phát triển mà còn ở các nước phát triển.

Chẳng hạn, để giảm chi phí giám sát ngân hàng có thể dựa trên cơ sở thị trường với sự tham gia của nhà đầu tư và người gửi tiền⁸. Chi phí giám sát có thể tương đối lớn song cái giá phải trả khi khủng hoảng tài chính - tiền tệ xảy ra do giám sát yếu kém còn lớn hơn nhiều. Bộ Tài Chính cần dành riêng một khoản chi

⁸ Finance & Development 3.1997

NSNN hàng năm cho việc thiết lập, củng cố và duy trì hoạt động giám sát tài chính vì đó là một trong những chức năng quản lý của Nhà nước, không tổ chức hay cá nhân nào ngoài nhà nước có đủ điều kiện làm thay được, hơn nữa, tài chính với vai trò là "mạch máu" hay "bộ não" của nền kinh tế rất cần được giám sát chặt chẽ để đảm bảo sự ổn định kinh tế vĩ mô, phục vụ mục tiêu tăng trưởng cao và bền vững.

Bên cạnh những khoản chi từ ngân sách cho giám sát tài chính cũng cần tranh thủ sự trợ giúp tài chính của nước ngoài, nhất là thông qua hoạt động phối hợp giám sát tài chính quốc tế, sự hỗ trợ của các tổ chức tài chính quốc tế như WB, IMF, BIS, ủy ban Basle... về kỹ thuật, công nghệ và đào tạo cán bộ. Ngoài ra, nhằm phát triển hoạt động giám sát tài chính toàn diện, giảm nhẹ chi phí từ phía Nhà nước, cần đẩy mạnh thị trường tài chính và dịch vụ tài chính vì đây là kênh giám sát mang tính thị trường hiệu quả, có khả năng bù đắp chi phí, chẳng hạn như hoạt động giám sát của các công ty tư vấn tài chính, công ty xếp hạng tín nhiệm, công ty đầu tư tài chính, quỹ tín thác, công ty định giá, công ty mua bán nợ... Việc giám sát của quần chúng nhân dân thông qua các phương tiện thông tin đại chúng cũng rất quan trọng mà lại ít/không tốn ngân sách.

5. Công khai hóa tài chính

Sự minh bạch (công khai hóa) là những điều kiện, những qui định cho phép các cơ quan giám sát và kiểm toán được thực hiện dễ dàng chức năng kiểm tra giám sát hoạt động tài chính bất kỳ lúc nào. Theo IMF và WB, sự minh bạch trong các hoạt động tài chính ngân hàng sẽ trị tận gốc bệnh tham nhũng dẫn đến các món nợ nước ngoài khổng lồ.

Đối với nhà nước, muốn có sự minh bạch trong tài chính thì cần phải xây dựng những hệ thống kiểm toán độc lập, tạo điều kiện lưu thông tự do các thông tin kinh tế đã được kiểm định xác thực, tăng cường thẩm quyền cho các cơ quan lập pháp theo dõi việc thi hành luật tài chính, luật ngân hàng và tòa án. Sự minh bạch của công ty thể hiện trong khả năng kiểm tra giám sát của cổ đông đối với công ty. Sự minh bạch sẽ làm tăng niềm tin của các cổ đông, người đầu tư và khách hàng. Nhằm tăng cường công khai hóa thông tin, các tổ chức tài chính quốc tế như IMF, WB, BIS và ủy ban Basle đã từng bước đưa ra những chỉ dẫn nhằm thống nhất mẫu báo cáo quyết toán tài chính, yêu cầu đồng bộ hóa giữa các quốc gia về tiêu chuẩn và chuẩn mực kế toán, kiểm toán và công bố thông tin. IMF đã ban hành *Tiêu chuẩn phổ biến dữ liệu đặc biệt (SDDS)*⁹, *Hệ thống phổ biến dữ liệu chung (GDDS)*¹⁰, những qui định về chuyển giao tài chính và chính sách tài chính - tiền tệ minh bạch. IMF và WB bắt đầu phối hợp với cơ quan giám sát của nhiều nước đánh giá sự ổn định của khu vực tài chính ở những nước tham gia chương trình Đánh giá sự ổn định tài chính (FSAP)¹¹.

Các nguyên tắc giám sát ngân hàng của ủy ban Basle đang được nhiều nước áp dụng, không chỉ đối với các ngân hàng hoạt động quốc tế mà cả đối với ngân hàng hoạt động trong nước, trở thành nhân tố quan trọng trong nỗ lực cải thiện sự giám sát ngân

⁹ SDDS - Special Data Dissemination Standard - công bố năm 1996 dành cho những nước tham gia vào tiêu chuẩn này khi phổ biến các dữ liệu kinh tế tài chính ra công chúng nhằm đang hoặc sẽ tiếp cận với thị trường vốn quốc tế. - <http://dsbb.imf.org/>

¹⁰ GDDS - General Data Dissemination System - công bố năm 1997 hướng dẫn các nước cung cấp cho công chúng các dữ liệu phổ biến, kịp thời, dễ tiếp cận và xác thực về kinh tế, tài chính và xã hội - nhân khẩu. - <http://dsbb.imf.org/>

¹¹ FSAP xem xét các mối liên kết giữa các thể chế tài chính và thị trường khác nhau, các mối liên kết giữa khu vực tài chính với các điều kiện kinh tế vĩ mô, đánh giá mức độ tuân thủ các tiêu chuẩn và luật lệ có liên quan.

hàng trên phạm vi toàn cầu. Để giải quyết vấn đề thông tin không cân xứng gây ra lựa chọn đối nghịch và rủi ro đạo đức các nước thường sử dụng các biện pháp sau Phát triển các công ty kinh doanh thông tin thông qua thu thập, xử lý và bán các thông tin cho người có nhu cầu như nhà đầu tư, ngân hàng, cổ đông, người gửi tiền..., ví dụ như các công ty Standard & Poor, Moody, Value Line ở Mỹ.

Trong 5 năm tới nước ta cần chú trọng phát triển loại hình công ty này dưới dạng công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên, công ty hợp danh... Chính phủ ban hành các quy định bắt buộc về công bố thông tin như thông tin về doanh số, tài sản, thu nhập..., đồng thời khuyến khích công bố thông tin. Tuy nhiên, các loại thông tin này thường không đầy đủ và chất lượng thấp. Để tăng chất lượng công bố thông tin cần thiết kế mẫu thông tin bắt buộc phải công bố một cách hợp lý, chú ý phân biệt rạch ròi giữa thông tin có thể công khai và thông tin thuộc loại nhạy cảm, liên quan tới bí mật kinh doanh và cạnh tranh của doanh nghiệp, đồng thời có các biện pháp kiểm soát và cưỡng chế thực hiện qui định công khai thông tin.

Ba cản trở lớn nhất đối với công khai thông tin tài chính ở Việt Nam là: (1) tâm lý và thói quen che giấu, giữ bí mật, coi thông tin và quyền tiếp cận thông tin, nhất là thông tin tài chính - tiền tệ, là một trong những đặc quyền của số ít người, thậm chí có thể kiếm lợi nhuận siêu ngạch từ những thông tin đó; (2) các quy định pháp lý về thông tin như tính chính xác, kịp thời, đầy đủ cũng như về công bố thông tin còn thiếu và ít hiệu lực; (3) trang thiết bị và kỹ thuật thông tin lạc hậu, không đồng đều giữa TW và địa phương, giữa thành thị và nông thôn, giữa miền xuôi với miền ngược, giữa doanh nghiệp lớn với doanh nghiệp vừa và nhỏ... Giảm nhẹ và đi đến xóa bỏ những cản trở trên không dễ dàng nhưng cần thiết, phải tiến hành từng bước song kiên quyết.

Chúng tôi cho rằng, bên cạnh những biện pháp kỹ thuật nghiệp vụ, qui định pháp lý, thì biện pháp tuyên truyền giáo dục về ý nghĩa, vai trò và sự cần thiết của giám sát tài chính và công khai hóa tài chính cho toàn xã hội là rất quan trọng để tạo ra áp lực nhu cầu về thông tin, trong đó có thông tin tài chính - tiền tệ, nhất là trước xu thế phát triển công nghệ thông tin và nền kinh tế tri thức. Điều kiện đẩy mạnh giám sát tài chính là đổi mới: (1) tư duy của lãnh đạo; (2) vai trò của Nhà nước trong quản lý kinh tế; (3) hệ thống pháp luật; (4) cải cách hành chính; (5) tăng cường áp dụng tiến bộ khoa học kỹ thuật; (6) nâng cao dân trí; (7) sự tham gia của các phương tiện truyền thông đại chúng.

Giám sát tài chính là quá trình toàn diện và liên tục, có mối liên hệ chặt chẽ với các văn bản pháp qui, chính sách và cơ chế tài chính nên bản thân các văn bản này cũng phải được xây dựng một cách đồng bộ để không làm giảm hiệu lực và hiệu quả của giám sát. Xây dựng qui trình giám sát gắn với qui trình ban hành cơ chế chính sách, triển khai thực hiện, phản hồi và điều chỉnh chính sách./.

HỆ THỐNG GIÁM SÁT TÀI CHÍNH CỦA TRUNG QUỐC VÀ TÁC DỤNG CỦA NÓ

Dư Tiểu Bình

Sở NCKH tài chính Bộ Tài chính

I. SỰ THÀNH LẬP VÀ HỢP TÁC PHÂN CÔNG CỦA HỆ THỐNG GIÁM SÁT TÀI CHÍNH TRUNG QUỐC

Nói một cách khái quát, bộ máy giám sát tài chính của chia thành 2 bộ phận là giám sát bên trong và giám sát bên ngoài. Giám sát bên trong chủ yếu do cơ quan kiểm tra giám sát nội bộ của ngành tài chính thuế thực hiện. Giám sát bên ngoài chia thành giám sát của nhà nước và giám sát của xã hội. Cơ quan thi hành việc giám sát nhà nước chủ yếu là Cục kiểm toán nhà nước. Cơ quan chủ yếu của giám sát xã hội là các cơ quan trung gian xã hội như Văn phòng kế toán độc lập.

1. Sự giám sát của bản thân Bộ Tài chính

Giám sát tài chính của đã có từ lâu. Thời kỳ đầu khi nước mới vừa thành lập, Bộ Tài chính lập tổ chức giám sát, trong thời kỳ "Đại cách mạng văn hóa" đã từng bị xóa bỏ. Trong những năm 80 lại khôi phục việc lập bộ máy. Hiện nay trong nội bộ Bộ Tài chính lập ra Cục kiểm tra giám sát, đó là một Cục Vụ nghiệp vụ của Bộ Tài chính, thi thành chức năng kiểm tra giám sát các nghiệp vụ của Bộ Tài chính về chi ngân sách nhà nước, thu chi ngân sách của các ngành, thu chi tài chính của các DNNN ở trung ương. Ở ngành tài chính của các cấp địa phương cũng lập

bộ máy giám sát tài chính. Cục kiểm tra giám sát còn lập ra 35 văn phòng chuyên viên giám sát tài chính phân bố ở các nơi trong cả nước, phụ trách việc kiểm tra giám sát tình hình chấp hành ngân sách của các doanh nghiệp và đơn vị sự nghiệp đặt ở địa phương và kiểm tra giám sát tình hình sử dụng các khoản cấp chuyên dụng của tài chính, các hạng mục xây dựng lớn quan trọng của trung ương.

Trong toàn bộ cơ chế kiểm tra giám sát tài chính, việc thẩm tra trước công việc, nắm và kiểm tra trong công việc đều do các cơ quan nghiệp vụ tài chính thực hiện. Các cơ quan chuyên môn kiểm tra giám sát tài chính cần đặt trọng điểm công tác vào việc kiểm tra các hạng mục riêng. Kiểm tra hạng mục riêng có thể là kiểm tra sau sự việc của một hạng mục nào đó đã hoàn thành, cũng có thể là kiểm tra riêng về chấp hành ngân sách, đồng thời cũng có thể phối hợp với các cơ quan nghiệp vụ tài chính, tham gia thích đáng vào công việc truy tìm hiệu quả chi tiêu tài chính quan trọng, vào công việc đánh giá thẩm định bổ sung ngân sách trước khi công việc. Như vậy có lợi cho sự phân công khoa học của các cơ quan kiểm tra giám sát chuyên môn và các cơ quan nghiệp vụ tài chính, phát huy các sở trường riêng, phối hợp với nhau, thúc đẩy lẫn nhau, bổ sung cho nhau, về tổng thể xây dựng nên một cơ chế giám sát tài chính có thẩm định trước công việc, kiểm tra nắm riêng trong công việc và kiểm tra sau công việc. Đồng thời cơ quan chuyên môn kiểm tra giám sát, trong công việc kiểm tra tài chính cần ở vào địa vị chủ động, giữ trách nhiệm tổng hợp về thực thi và quản lý công tác kiểm tra tài chính.

Ngoài ra Bộ Tài chính còn lập một Cục giám sát đặt ở Bộ, nó là cơ quan biệt phái của Bộ giám sát nhà nước, phụ trách việc kiểm tra giám sát tình hình chấp hành kỷ luật tài chính kinh tế đối với công chức Bộ Tài chính. Phần lớn các bộ ở trung ương

đều lập Cục giám sát như vậy.

2. Giám sát kiểm tra thuế

Tổng cục thuế nhà nước vào đầu những năm 90 của thế kỷ trước tách ra từ Bộ Tài chính để thành một đơn vị cấp thứ bộ trực thuộc Quốc Vụ Viện, Tổng cục thuế nhà nước và Cục thuế các cấp đều lập đội giám sát kiểm tra thuế, tiến hành kiểm tra định kỳ việc nộp thuế của các doanh nghiệp trực thuộc quản lý và tiến hành kiểm tra điểm đối với những người nộp thuế trọng điểm.

3. Cục kiểm toán nhà nước

Tháng 9 năm 1983 chính thức thành lập Cục kiểm toán nhà nước, nó là một bộ dưới sự lãnh đạo của Quốc Vụ Viện. Chức trách chủ yếu của nó là đặt ra quy tắc chế độ kiểm toán và giám sát tình hình chấp hành quy tắc chế độ này. Cục tiến hành kiểm toán trực tiếp đối với tình hình chấp hành ngân sách tài chính trung ương, tình hình chấp hành ngân sách của các bộ trung ương, các đơn vị sự nghiệp, tình hình chấp hành ngân sách của chính quyền nhân dân cấp tỉnh, tình hình thu chi tài chính của Ngân hàng trung ương và tình hình tài sản công nợ lãi và lỗ của các tổ chức tín dụng trung ương.

Cục kiểm toán nhà nước ngoài cơ quan tổng bộ ra, còn có 25 Cục kiểm toán biệt phái thường trú tại các bộ và ủy ban thuộc Quốc Vụ Viện; có 16 văn phòng đặc phái viên kiểm toán, phân bố tại các nơi trong cả nước.

Cục kiểm toán chủ yếu đại diện cho nhà nước tiến hành kiểm toán tình hình chấp hành ngân sách trung ương. Nội dung chủ yếu của kiểm toán là:

1. Tình hình Bộ Tài chính căn cứ vào ngân sách trung ương đã được Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc phê chuẩn và giao cho các bộ, ngành trung ương, tình hình điều chỉnh việc chấp hành ngân sách trung ương và tình hình biến động về thu chi ngân sách.
2. Tình hình thu nhập các khoản thuế trung ương và các khoản thu nhập khác của ngân sách trung ương mà các ngành thu là Bộ Tài chính, Tổng cục thuế nhà nước, Tổng cục Hải quan, căn cứ vào pháp luật phải thu kịp thời, đầy đủ.
3. Tình hình Bộ Tài chính thực hiện việc cấp phát vốn chi tiêu của cấp ngân sách trung ương căn cứ vào dự toán ngân sách năm và kế hoạch sử dụng vốn được duyệt, vào cấp bậc ngân sách và trình tự ngân sách, tiến độ sử dụng vốn thực tế của các đơn vị sử dụng.
4. Tình hình Bộ Tài chính căn cứ vào pháp luật, pháp qui và chế độ quản lý tài chính hữu quan, đã cấp vốn hỗ trợ chi tiêu cho địa phương và làm kết toán.
5. Tình hình Bộ Tài chính căn cứ vào các quy định hữu quan để quản lý việc hoàn trả vốn và lãi của công nợ trong và ngoài nước.
6. Tình hình các ngành trung ương chấp hành dự toán chi tiêu hàng năm, chế độ tài chính, tài vụ và tình hình xây dựng kinh tế và phát triển sự nghiệp hữu quan. Tình hình giao nộp của các ngành và đơn vị có nhiệm vụ giao nộp thu nhập ngân sách lên trên.
7. Tình hình kho bạc nhà nước trung ương căn cứ vào các quy định hữu quan của nhà nước, tiến hành việc thu nộp khoản

thu nhập của ngân sách trung ương và cấp phát chi tiêu của ngân sách.

8. Tình hình thu chi tài chính của cấp trung ương được quản lý theo hạng mục riêng, được Thủ tướng Quốc Vụ Viện giao quyền cho kiểm toán. Nội dung chủ yếu về tiến hành kiểm toán giám sát đối với thu chi tài chính khác của cấp trung ương.
9. Tình hình Bộ Tài chính dựa vào các quy định hữu quan để quản lý và sử dụng vốn ngoài ngân sách và vốn sử dụng có hoàn trả của tài chính.
10. Tình hình các ngành trung ương căn cứ vào các quy định hữu quan, quản lý và sử dụng vốn ngoài ngân sách.
11. Tình hình chấp hành ngân sách, pháp luật, văn bản pháp qui hành chính, phân phối và sử dụng vốn của tài chính trung ương hỗ trợ cho chi tiêu của địa phương, tình hình quản lý sử dụng vốn ngoài ngân sách của cấp tỉnh trong việc chấp hành và quyết toán ngân sách của chính quyền cấp tỉnh.

Hàng năm vào quý một, Cục kiểm toán tiến hành kiểm toán tại chỗ tình hình thi hành ngân sách trung ương và các thu chi tài chính khác trong năm trước của các cơ quan thuộc Tổng cục thuế nhà nước, Tổng cục Hải quan và các ngành hữu quan ở trung ương; quý 2 tiến hành kiểm toán tình hình chấp hành ngân sách trung ương của năm trước và báo cáo lên Thủ tướng chính phủ kết quả kiểm toán về tình hình thi hành ngân sách trung ương và thu chi tài chính khác của năm trước. Còn phải căn cứ theo sự bố trí của ủy ban thường vụ Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc và sự ủy nhiệm của Quốc Vụ Viện, hàng năm báo cáo lên ủy ban thường vụ Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc về

kiểm toán việc chấp hành ngân sách trung ương và thu chi tài chính khác của năm trước.

Đối với các hành động vi phạm ngân sách của ngành tài chính thuế và các ngành trung ương khác hoặc các hành vi thu chi tài chính khác trái với quy định của nhà nước, Cục kiểm toán trong phạm vi chức quyền pháp luật quy định, ra văn bản nhận xét của kiểm toán, hoặc ra quyết định về kiểm toán, đối với các vấn đề quan trọng thì gửi kiến nghị giải quyết lên Quốc Vụ Viện.

Hiện nay ở , các tỉnh, thành phố, huyện đều đặt Cục kiểm toán để chịu trách nhiệm về công tác kiểm toán của cấp đó và chịu trách nhiệm trước Đại hội đại biểu nhân dân cấp đó. Cục kiểm toán của Quân giải phóng nhân dân tiến hành kiểm toán đối với việc chấp hành ngân sách quân đội và các thu chi tài chính khác. Kết quả kiểm toán báo lên Quân ủy quân sự trung ương, đồng thời cũng báo cho Cục kiểm toán.

4. Sự giám sát của các cơ quan trung gian và sự giám sát lại đối với họ

Từ thập kỷ 80 của thế kỷ trước, bắt đầu xuất hiện các Văn phòng kế toán. Trong giai đoạn bắt đầu, nhiều Văn phòng kế toán đều điều các nhân viên tài chính kế toán của ngành tài chính các cấp, hoặc của các ngành khác về lập thành. Việc triển khai nghiệp vụ của họ cũng phần lớn dựa vào biện pháp hành chính, tiến hành kiểm toán tài chính các đơn vị sở thuộc cấp dưới của ngành mình. Những năm gần đây, toàn bộ các Văn phòng kiểm toán đã thoát ly khỏi các đơn vị cũ trước kia để trở thành bộ máy trung gian đăng ký độc lập. Việc quản lý các Văn phòng này cũng đang từ quản lý của chính quyền quá độ sang phương hướng tự quản lý theo pháp luật ngành hàng.

Hội người làm công tác kế toán chuyên nghiệp của hiện nay vừa là tổ chức tự quản lý theo pháp luật ngành hàng, song hội cũng đồng thời là đơn vị sự nghiệp cấp dưới thuộc Bộ Tài chính. Hội người làm công tác kế toán chuyên nghiệp của phụ trách việc thi và xác nhận tư cách của những người làm công tác kế toán chuyên nghiệp trong toàn quốc và phê chuẩn, xác nhận tất cả các Văn phòng kế toán. Các đơn vị giám sát như Hội người làm công tác kế toán chuyên nghiệp, Bộ Tài chính và ủy ban giám sát quản lý chứng khoán, có quyền căn cứ theo pháp luật, tiến hành tái giám sát đối với chất lượng thông tin kế toán mà các Văn phòng kế toán đã đưa ra.

Giữa các ngành giám sát này là mối quan hệ hợp tác phân công: Phạm vi giám sát của Bộ Tài chính chủ yếu là giám sát hàng ngày trong quá trình thu chi tài chính, bảo đảm chắc chắn cho an toàn hiệu quả của thu nhập và chi tiêu tài chính. Trọng điểm nghiêng về giám sát trước sự việc và trong sự việc, đồng thời tăng cường giám sát đối với chất lượng quản lý trung thu và giá thành trung thu của ngành thuế, trung thu kịp thời và đầy đủ số tiền phải thu. Phạm vi giám sát của giám sát kiểm tra thuế chủ yếu là căn cứ vào chính sách thuế của nhà nước và văn bản pháp qui về quản lý trung thu, tiến hành kiểm tra giám sát đối với tình hình chấp hành nghĩa vụ nộp thuế của người nộp thuế, trọng điểm nghiêng về khâu nộp thuế. Phạm vi giám sát của kiểm toán chủ yếu là giám sát chính quyền nhân dân cấp mình và cấp dưới, kiểm toán quyết toán thu chi tài chính, sử dụng tiền vốn thuộc tính chất tài chính của các cơ quan tín dụng, các ngành chính quyền và đơn vị sự nghiệp và kiểm toán việc rời chức vụ của các giám sát, xưởng trưởng ở DNNN, tập thể. Nó có đặc điểm là giám sát sau sự việc.

Giữa các ngành giám sát tài chính, nhất định phải có sự phân công hợp lý, một mặt cần tránh giám sát trùng, gây lãng phí

về sức người và sức của, mặt khác cần tránh xảy ra "góc chết" về giám sát, xảy ra việc để lâu sót, máy cơ quan đều không quản lý. Như vậy mới nâng cao được hiệu suất giám sát. Sự giám sát trên mấy phương diện này vừa có sự liên hệ, lại vừa có sự phân biệt, trong công tác thực tế cần phối hợp với nhau, chi viện lẫn nhau, đồng thời cũng cần ràng buộc lẫn nhau. Có như vậy mới có thể thực sự hình thành một hệ thống và mạng lưới giám sát được hợp lực xây dựng, kiện toàn hoàn chỉnh từ trong công tác.

II. HỌC TẬP KINH NGHIỆM QUỐC TẾ, TIẾN HÀNH HÀNG LOẠT CẢI CÁCH

1. Chuyển hướng trọng điểm công tác của Cục kiểm toán vào việc kiểm toán thu chi tài chính của chính quyền

Thời kỳ ban đầu thành lập Cục kiểm toán, tinh lực chủ yếu dồn vào việc kiểm toán thu chi tài chính các DNNN. Sau năm 1993, để tăng cường giám sát đối với chính quyền, Cục kiểm toán học tập và noi theo kinh nghiệm quốc tế, chủ yếu kiểm toán các doanh nghiệp tiếp nhận tương đối nhiều sự hỗ trợ tài chính của nhà nước, đem phần lớn các doanh nghiệp sửa đổi thành kiểm toán ở các Văn phòng kiểm toán và Văn phòng kế toán. Còn đem trọng điểm công tác kiểm toán đặt vào việc kiểm toán đối với thu chi tài chính của ngành tài chính và của các ngành khác thuộc chính quyền. Cục kiểm toán nhiều lần cử đoàn ra nước ngoài khảo sát học tập, tăng cường công tác đào tạo cán bộ. Năm nay còn mở "Lớp huấn luyện về giám sát và quản lý tài chính theo phương tây" ở tại nước Anh, có 30 chuyên viên về giám sát và trưởng phòng giám sát tài chính địa phương học tập tại thực địa về kinh nghiệm và cách làm thành công việc giám sát tài chính của các nước phát triển.

2. Hòa nhập quốc tế, cải cách chế độ kế toán tài chính

Theo đà cải cách mở cửa của, cả một chế độ tài chính kế toán bất chước theo cách làm của Liên xô trước đây không thể thích ứng với yêu cầu của phát triển kinh tế. Nếu cùng với nhà đầu tư nước ngoài liên doanh mở doanh nghiệp, thì thường xảy ra vấn đề tài khoản kế toán không khớp nhau. Doanh nghiệp xin niêm yết trên thị trường chứng khoán nước ngoài, thì đối phương đọc không hiểu báo biểu kế toán của chúng ta. Thế là sau một quá trình chuẩn bị đầy đủ, năm 1992 Bộ Tài chính hạ quyết tâm tiến hành cải cách chế độ kế toán tài chính của , để hòa nhập với quốc tế. Đây là một công việc vô cùng to lớn và phức tạp. Chế độ kế toán mới vừa phải gắn sát với thông lệ quốc tế lại phải sửa mà không loạn, làm cho hơn một chục triệu cán bộ kế toán của cả nước có thể học và sử dụng được trong một thời gian tương đối ngắn. Chế độ kế toán mới được công bố vào cuối năm 1992 và bắt đầu thi hành từ ngày 1 tháng 7 năm 1993. Trong thời gian nửa năm ngắn ngủi, các cơ quan chức năng đã tuyên truyền rộng rãi, tổ chức bồi dưỡng quy mô lớn cho hầu hết các nhân viên kế toán tài chính trong cả nước, làm cho chế độ kế toán mới và cũ chuyển đổi với nhau một cách thuận lợi. Như vậy, đã mở đường cho các doanh nghiệp nước ta đi vào thị trường quốc tế một cách thuận lợi, và cho sự hợp tác cạnh tranh của các Văn phòng kế toán trong và ngoài nước.

3. Chuyển trọng điểm kiểm toán của nhà nước từ các DNNN sang kiểm toán tình hình tài chính của chính quyền

Thời kỳ đầu thành lập Cục kế toán nhà nước, trọng điểm kiểm toán là các DNNN, từ năm 1989, Cục kiểm toán nhà nước bắt đầu đem việc giám sát vĩ mô mà trọng điểm kiểm toán lấy thu chi tài chính của doanh nghiệp làm đối tượng chính, chuyển sang sự giám sát vĩ mô lấy việc chấp hành ngân sách, thu chi tài chính, sự vận hành của tài sản nhà nước, việc phân phối thu nhập quốc dân... làm trọng điểm công tác. Thông qua các việc thẩm tra, ước lượng, phân tích, kịp thời phản ứng ra những vấn đề xuất hiện trong sự vận hành của nền kinh tế tài chính, đánh giá và dự đoán chính xác hình thế kinh tế tài chính, đưa ra các kiến nghị điều hành vĩ mô. Việc duyệt quyết toán tài chính của doanh nghiệp, giao cho các cơ quan trung gian xã hội đảm nhiệm. Hiện nay Cục kiểm toán nhà nước, thực hiện việc kiểm toán thường xuyên đối với một số đơn vị trọng điểm, bao gồm 82 bộ, ủy ban và cơ quan trực thuộc Quốc Vụ Viện, 15 cơ quan tài chính của chính quyền cấp tỉnh, khu tự trị, thành phố trực thuộc và thành phố là đơn vị kế hoạch, 10 cơ quan tín dụng nhà nước, 231 doanh nghiệp trung ương, 90 trường đại học, đơn vị nghiên cứu và sự nghiệp, 14 đơn vị là hạng mục sử dụng tiền vay của Ngân hàng thế giới. Mỗi năm ít nhất kiểm toán một lần các đơn vị này.

4. Ứng dụng phương pháp khoa học kỹ thuật cao cấp để cải cách phương thức giám sát truyền thống

Do việc xây dựng nền kinh tế thị trường XHCN, tình hình vận hành kinh tế phức tạp hơn trước đây, một số phần tử vi phạm pháp luật, phương thức và thủ đoạn phạm pháp, phạm kỷ luật ngày càng kín đáo và dùng khoa học kỹ thuật cao cấp; có doanh nghiệp để đối phó với sự kiểm tra giám sát của cấp trên, thì về mặt tài chính lập ra "nhiều sổ tài khoản", "tài khoản tăng vốn" dùng tăng tín dụng giả, có đơn vị lập "tài khoản trốn thuế" để gian lận thuế, có đơn vị lập "tài khoản ngoài sổ sách" để vi phạm kỷ luật chi tiêu.... Phương thức giám sát truyền thống đã không

thể thích ứng với tình thế mới, phải sử dụng biện pháp khoa học kỹ thuật mới để thích ứng với hình thế mới.

Hiện nay Bộ Tài chính đã phổ biến sử dụng kỹ thuật máy tính vào việc quản lý và giám sát tài chính. Một là, đối với đông đảo cán bộ tài chính, tiến hành bồi dưỡng, nâng cao trình độ sử dụng máy tính của các cấp ngành tài chính và chất lượng gửi báo biểu, cung cấp số liệu cơ sở và sự phân tích cần thiết cho việc triển khai công tác giám sát tài chính. Hai là, bộ máy giám sát tài chính xây dựng kho tư liệu các vụ án điển hình về vi phạm pháp qui tài chính, làm tốt việc thu thập, chỉnh lý, lưu trữ và sử dụng các án lệ điển hình. Tổng hợp thu thập các vụ án trong các vụ kiểm tra giám sát có số tiền vi phạm kỷ luật trên 10 triệu NDT, hoặc tuy không đến 10 triệu NDT nhưng tính chất vi phạm nghiêm trọng, tình tiết gay gắt, qua việc phân loại thu thập, chỉnh lý, đưa vào hệ thống máy tính, phát huy tác dụng báo động trước của những án lệ điển hình trong công tác kinh tế. Ba là, xây dựng trung tâm kho số liệu của mạng lưới quản lý tài sản nhà nước, khai thác ứng dụng mạng lưới phần mềm và hệ thống kho số liệu ứng dụng vào việc quản lý tài sản nhà nước. Hệ thống kho số liệu đánh giá tài sản đã bắt đầu được sử dụng trong một bộ phận mạng lưới liên cơ quan đánh giá tài sản chủ chốt. Hệ thống thông tin về quản lý giám sát việc chuyển nhượng tài sản đã được mở đường. Kho số liệu và hệ thống mạng ba cấp về đăng ký quyền tài sản đang từng bước hình thành. Việc xây dựng mạng thông tin đã cung cấp cơ sở cho việc máy tính hóa quản lý tài sản nhà nước.

III. PHÁT HUY TÁC DỤNG QUAN TRỌNG CỦA GIÁM SÁT TÀI CHÍNH

Về phương diện giám sát nội bộ của Bộ Tài chính, ngành tài chính các cấp tích cực mở rộng mức độ kiểm tra, bám sát chặt

chế việc vận hành kinh tế và những vấn đề quan trọng trong việc chấp hành ngân sách để triển khai công tác kiểm tra giám sát, và đã thu được kết quả rõ rệt trong việc cứu vãn tổn thất kinh tế to lớn cho nhà nước.

Theo thống kê, chỉ từ năm 1991 đến năm 1995, ngành giám sát tài chính các cấp trong cả nước đã kiểm tra ra tổng số tiền vi phạm pháp luật, kỷ luật tài chính là 111,7 tỷ NDT, trong đó tăng gia thu nhập tài chính là 85,4 tỷ NDT, đã xử lý và thi hành chế tài với một loạt lớn đơn vị và cá nhân vi phạm kỷ luật và pháp luật, có 547.980 đơn vị hộ và 64.574 người bị xử phạt kinh tế, 3.848 người bị xử lý kỷ luật Đảng và chính quyền hoặc giao cho cơ quan tư pháp xử phạt theo pháp luật.

Năm 1998 tổng cộng kiểm tra ra số tiền vi phạm kỷ luật, pháp luật tài chính các loại là 15 tỷ NDT, cứu vãn tổn thất tài chính là 3,96 tỷ và đã xử phạt nghiêm khắc một loạt đơn vị và cá nhân có trách nhiệm đã vi phạm pháp luật kỷ luật. Tổng cộng cả nước có 408 nhân viên có trách nhiệm bị xử phạt kinh tế, 79 người bị xử lý kỷ luật Đảng và chính quyền, 61 người bị chuyển sang cơ quan tư pháp xử lý. Bộ Tài chính căn cứ vào kết quả kiểm tra và kiến nghị xử lý do chuyên viên các nơi làm và do ngành tài chính địa phương báo cáo lên, đã đưa ra kiến nghị truy cứu trách nhiệm hành chính đối với 22 nhân viên có trách nhiệm của 10 ngành chủ quản bị kiểm tra có đơn vị vi phạm kỷ luật, đã quyết định thu hồi giấy chứng nhận kế toán của 15 nhân viên kế toán thuộc các đơn vị vi phạm kỷ luật, pháp luật, đồng thời hủy bỏ tư cách chức vụ kỹ thuật chuyên nghiệp kế toán của họ. Bộ Tài chính đã nhiều lần đưa ra công khai trên các phương tiện thông tin như Nhân dân nhật báo, đài truyền hình trung ương, Nhật báo kinh tế, Báo kinh tế tài chính, hoặc thông báo các vụ án điển hình vi phạm pháp luật, kỷ luật kinh tế tài chính trong hệ thống tài chính và thuế.

Năm 1999, các cơ quan giám sát tài chính cả nước đã kiểm tra ra số tiền vi phạm quy chế kỷ luật tài chính các loại là hơn 20 tỷ NDT, cứu vãn thất thoát thu nhập tài chính là 5,22 tỷ NDT, trong đó ngành tài chính địa phương kiểm tra ra số tiền là 9,599 tỷ NDT. Các hạng mục vốn chuyên dùng của trái phiếu chính phủ, có số tiền vi phạm kỷ luật là 6,4 tỷ NDT, đã nghiêm khắc xử lý một loạt đơn vị nhân viên vi phạm pháp luật, kỷ luật.

Những năm gần đây, các cơ quan giám sát tài chính còn tăng cường việc kiểm tra điểm đối với chất lượng thông tin kế toán, tiến hành thẩm định báo biểu kế toán năm của các DNNN đã qua cơ quan trung gian xã hội thẩm định rồi. Trong kiểm tra điểm năm 1999, phát hiện tài sản tính toán sai, quyền lợi tính sai của những người sở hữu và số lợi nhuận đưa vào sai tổng cộng là 9,1 tỷ NDT, đã phản ánh các vấn đề là: sự suy yếu về cơ sở kế toán của các doanh nghiệp, thông tin kế toán không chân thật và các cơ quan trung gian xã hội làm việc vi phạm pháp qui, chất lượng kiểm toán không cao; đã tiến hành xử phạt các doanh nghiệp và cá nhân có trách nhiệm liên quan vi phạm pháp luật, kỷ luật; đã lập báo cáo đối với các cơ quan thẩm định kiểm toán hành nghề vi phạm quy chế, chất lượng kiểm toán không cao; Đồng thời căn cứ vào pháp luật tiến hành xử phạt hành chính đối với một số cơ quan kiểm toán xã hội và chuyên gia kế toán có đăng ký hành nghề.

Việc giám sát tài chính đã phát huy tác dụng tích cực về các mặt tăng cường quản lý tài chính, giữ gìn trật tự tài chính và thuế, kỷ luật tài chính nghiêm túc, bảo đảm thi hành thuận lợi chính sách tài chính tích cực.

Việc giám sát kiểm toán bên ngoài của tài chính cũng phát huy được tác dụng quan trọng. Căn cứ theo thống kê chưa

đầy đủ, từ tháng 9 năm 1993 khi thành lập cơ quan kiểm toán đến nay đã phát huy được tác dụng quan trọng. Về phương diện giữ gìn nghiêm túc kỷ luật tài chính, trật tự kinh tế, tính đến năm 1994, trong 11 năm, cơ quan kiểm toán đã tiến hành số đơn vị kiểm toán là 17,7 triệu đơn vị (lần), kiểm tra ra số tiền phải nộp cho tài chính là 44,8 tỷ NDT và đã nộp cho tài chính là 27,4 tỷ NDT; số tiền giảm cấp phát và trợ cấp của tài chính là 2,5 tỷ NDT; số vốn chuyên dùng bị chiếm dụng, lạm dụng cần được hoàn trả là 20,2 tỷ NDT; tiền phạt là hơn 1 tỷ NDT. Về phương diện thúc đẩy cải tiến quản lý, nâng cao hiệu quả kinh tế, 11 năm qua, cơ quan kiểm toán các cấp đã kiểm tra ra số tiền tổn thất lãng phí là 9,13 tỷ NDT, thúc đẩy hiệu quả kinh tế được 22,93 tỷ NDT.

Năm 1995 tổng cộng kiểm toán 118 ngàn lượt đơn vị, kiểm tra ra số tiền vi phạm kỷ luật là hơn 6,30 tỷ NDT, trong đó nộp cho ngành tài chính là 4,62 tỷ NDT, tiền phạt là 360 triệu NDT, truy hoàn số tiền bị chiếm dụng lạm dụng là hơn 7,5 tỷ NDT, tiết kiệm đầu tư xây dựng cơ bản là 2,5 tỷ NDT, tổng cộng tăng tiết kiệm chi tiêu cho nhà nước là 15,3 tỷ NDT.

Năm 1996, tổng cộng cả nước kiểm toán 178 ngàn lượt đơn vị, kiểm tra ra số tiền vi phạm pháp qui kinh tế tài chính là 203,8 tỷ NDT, truy hoàn số tiền bị chiếm dụng lạm dụng là 13,74 tỷ NDT, phạt tiền 590 triệu NDT, tổng cộng tăng thu tiết kiệm chi cho nhà nước 28,6 tỷ NDT. Đứng trước tình hình không lành mạnh về các cơ quan chính quyền sử dụng tiền nhà nước để ăn uống, năm 1996 đặc biệt tiến hành kiểm toán về chi phí chiêu đãi ở cấp ngân sách này, chiếm 89% của 2.662 cơ quan kiểm toán cả nước. Năm 1995 tiến hành kiểm toán tình hình chấp hành ngân sách của cấp này, tổng cộng kiểm toán 2.145 lượt ngành tài chính, chiếm 67% tổng số ngành tài chính.

Trong quá trình kiểm tra giám sát tài chính, kết hợp việc kiểm tra giám sát tài chính với kiểm tra thuế, kiểm toán và giám sát trung gian xã hội, xây dựng nên chế độ phối hợp kiểm tra nội bộ với đặc điểm là "chế độ ủy thác", chỉ viện lẫn nhau về kỹ thuật chuyên nghiệp, phối hợp với nhau trong công tác. Hệ thống phản hiệu ứng giám sát đang xây dựng, lấy mạng lưới máy tính làm chỗ dựa, sẽ cung cấp sự chi viện kỹ thuật cần thiết cho việc nâng cao hiệu suất giám sát tài chính và chất lượng công tác./.

GIÁM SÁT TÀI CHÍNH ĐỐI VỚI CÁC TỔ CHỨC TÀI CHÍNH TRUNG GIAN

PGS.TS. Vũ Văn Hóa, TS. Đinh Xuân Hạng
Học viện Tài chính Việt Nam

I. HỆ THỐNG VÀ NỘI DUNG GIÁM SÁT TÀI CHÍNH ĐỐI VỚI CÁC TỔ CHỨC TÀI CHÍNH TRUNG GIAN

1. Hệ thống giám sát tài chính

Giám sát tài chính đối với các tổ chức tài chính trung gian (viết tắt là TCTC) là việc theo dõi, kiểm tra thông qua hệ thống thông tin, báo cáo nhằm xác định tình trạng tài chính, từ đó phát hiện sớm về các vấn đề và có hướng xử lý kịp thời.

Hoạt động của các TCTC chịu ảnh hưởng bởi nhiều nhân tố: chủ quan lẫn khách quan, bên trong lẫn bên ngoài, tích cực lẫn tiêu cực ... gây biến động làm mất an ninh tài chính cho các tổ chức này. Từ đó, có thể tác động xấu đến cả hệ thống và nền kinh tế quốc dân. Bởi vậy, giám sát tài chính đối với các tổ chức tài chính là bức xúc, cần phải quan tâm hàng đầu, nhất là trong điều kiện phát triển và hội nhập kinh tế quốc tế.

Đối tượng giám sát: Tất cả các TCTC được thành lập và hoạt động hợp pháp theo pháp luật Nhà nước, bao gồm:

+ Ngân hàng Thương mại;

+ Ngân hàng chuyên doanh;

+ Quỹ tín dụng nhân dân;

+ Công ty tài chính;

+ Công ty bảo hiểm;

+ Công ty chứng khoán.

Cơ quan giám sát: là cơ quan làm nhiệm vụ giám sát đối với các TCTC, bao gồm; thanh tra của ngân hàng Trung ương, Bộ Tài chính, cơ quan chủ quản đối với TCTC. Theo hệ thống tổ chức tài chính - ngân hàng của Việt Nam, cơ quan giám sát thực hiện giám sát đối với các TCTC như sau:

+ Thanh tra NHNN Việt Nam giám sát các tổ chức tín dụng thuộc hệ thống ngân hàng Việt Nam.

+ Thanh tra Bộ Tài chính giám sát các công ty tài chính, công ty bảo hiểm, quỹ đầu tư thuộc Bộ tài chính.

+ Thanh tra ủy Ban chứng khoán Nhà nước giám sát các công ty chứng khoán.

+ Thanh tra Tổng Công ty giám sát tài chính thuộc tổng công ty của mình.

Phương thức giám sát: có hai phương thức giám sát là giám sát tại chỗ và giám sát từ xa:

+ **Giám sát tại chỗ:** là kiểm tra lại các TCTC về các nội dung: kiểm tra ngân quỹ, nguồn vốn, kế toán và đánh giá tổ chức hoạt động, quản trị điều hành, tuân thủ pháp luật, chất lượng tài sản, kết quả tài chính nhằm xác định tình trạng tài chính tại thời điểm giám sát.

+ **Giám sát từ xa:** là tổng hợp và phân tích các thông tin, báo cáo tài chính của các TCTC nhằm phát hiện sớm những vấn đề bất ổn về tài chính và đưa ra hướng xử lý.

Căn cứ giám sát: là các thông tin và báo cáo tài chính theo quy định của pháp luật về kế toán, thống kê và cơ quan thanh tra làm nhiệm vụ giám sát tài chính đối với các TCTC.

Định kỳ giám sát: được tiến hành hàng tháng, hàng quý, hàng năm. Tùy theo yêu cầu và nhiệm vụ được giao, cơ quan thanh tra thực hiện định kỳ giám sát thích hợp.

2. Nội dung giám sát tài chính

A. DIỄN BIẾN VỀ CƠ CẤU TÀI SẢN NỢ, TÀI SẢN CÓ

1. Tài sản nợ

1.1 Cơ cấu tài sản nợ

Tài sản Nợ của TCTC được phân thành các mục chính sau đây:

- Vốn huy động từ các thành viên và khách hàng (sau đây gọi là thị trường I).

- Các khoản nợ NHTW và TCTD khác (sau đây gọi là thị trường II).
- Vốn tài sản, ủy thác đầu tư.
- Các khoản phải trả khác.
- Dự phòng giảm giá chứng khoán, nợ phải thu khó đòi.
- Tài sản nợ trong hoạt động thanh toán.
- Nguồn vốn chủ sở hữu.
- Tài sản nợ khác.
- Lãi trong hoạt động.

1.2. Đánh giá cơ cấu tài sản nợ

A. Cơ cấu vốn ổn định và có chiều hướng tăng trưởng là điều kiện thuận lợi cho hoạt động của TCTC, tuy nhiên khi đánh giá cần chú ý một số vấn đề sau đây:

- Vốn huy động chủ yếu là vốn đi vay, vốn tiền gửi.
- Tỷ trọng vốn không kỳ hạn và ngắn hạn trong tổng nguồn, nếu nguồn này chiếm tỷ trọng lớn cũng là một vấn đề quan tâm.
- Mức độ tăng trưởng và khả năng huy động vốn của khách hàng hiện tại và trong tương lai.

- Uy tín của TCTC về khả năng huy động vốn, mức độ huy động vốn có phù hợp với tình hình phát triển hoạt động kinh doanh hay không?

B. Mối quan hệ giữa vốn và sử dụng vốn:

- Kiểm tra giới hạn vốn ngắn hạn dùng để cho vay trung, dài hạn theo quy định của ngân hàng TW? Mức độ tối đa vốn ngắn hạn dùng để cho vay trung và dài hạn có vượt quá tỷ lệ quy định không?

2. Tài sản Có

2.1. Cơ cấu tài sản có của TCTC được phân thành một số nhóm chính

A. Tài sản có nội bảng:

- Các khoản phải đòi khách hàng.
- Vốn khả dụng, tiền gửi, cho vay với tổ chức tín dụng khác.
- Góp vốn, mua cổ phần.
- Đầu tư vào tài sản cố định.
- Tài sản Có trong hoạt động thanh toán.
- Tài sản Có khác.
- Lỗ trong hoạt động.

B. Tài sản Có ngoại bảng:

- Bảo lãnh vay vốn.
- Bảo lãnh thanh toán.
- Bảo lãnh thực hiện hợp đồng.
- Bảo lãnh dự thầu.
- Các hình thức cam kết, bảo lãnh khác cho tổ chức, cá nhân.

2.2. Đánh giá cơ cấu tài sản có

Tài sản có sinh lời: Là giá trị những tài sản có đem lại lợi nhuận trong hoạt động của TCTC, bao gồm: dư nợ cho vay có khả năng thu được lãi (dư nợ từ nợ quá hạn khó đòi, các khoản nợ chờ xử lý), tiền gửi ở TCTC khác, các khoản hùn vốn, liên doanh, mua cổ phần và các khoản đầu tư khác. Tổng giá trị tài sản có sinh lời cao, phản ánh chất lượng quản lý và hiệu quả sử dụng vốn.

Khi đánh giá cơ cấu tài sản có của TCTC có hiệu quả hay không? Cần quan tâm đến một số nhân tố tác động đến cơ cấu đầu tư như sau:

- Dư nợ cho vay ở từng ngành nghề, khối lượng tín dụng và sự tăng trưởng về dư nợ cho vay có phù hợp với sự phát triển của ngành nghề đó trên địa bàn hay không? Chất lượng tín dụng của từng ngành nghề trong kỳ giám sát.
- Ngoài việc đánh giá cơ cấu đầu tư, thì vấn đề xem xét đến

diễn biến cơ cấu đầu tư của TCTC trong từng thời kỳ, trong quá khứ và hiện tại là một việc cần phải quan tâm, những biến động thất thường về chuyển dịch cơ cấu đầu tư cần được quan tâm kịp thời, trong một chừng mực nhất định nào đó khả năng rủi ro có thể xảy ra.

2.3. Giám sát dư nợ tín dụng đối với khách hàng gồm có một số chỉ tiêu

- Đối tượng khách hàng cần được cấp tín dụng
- Tổng dư nợ tín dụng, trong đó nợ quá hạn.
- Giá trị tài sản thế chấp, cầm cố.
- Loại cho vay (ngắn hạn, trung hạn, dài hạn).

B. CHẤT LƯỢNG TÀI SẢN CÓ

1. Đánh giá diễn biến và cơ cấu hoạt động cấp tín dụng

1.1. Phân loại hoạt động cấp tín dụng

A. Theo thị trường:

- Thị trường I.
- Thị trường II.

B. Theo kỳ hạn:

- Cho vay ngắn hạn.

- Cho vay trung hạn và cho vay dài hạn.

1.2. Đánh giá chất lượng hoạt động cấp tín dụng

A. Tính toán các tỷ lệ phản ánh chất lượng tín dụng:

- Nợ quá hạn (bao gồm; nợ quá hạn hạch toán ở TK nợ quá hạn, nợ chờ xử lý) so với tổng dư nợ cho vay;
- Nợ quá hạn hạch toán ở TK nợ quá hạn so với tổng dư nợ cho vay, cho thuê.
- Nợ quá hạn đến 180 đến 360 ngày so với tổng dư nợ cho vay.
- Các khoản nợ chờ xử lý so với tổng dư nợ cho vay.

B. Khi đánh giá các chỉ tiêu trên trong việc sử dụng vốn của TCTC là tốt hay xấu cần phải chú ý đến một số vấn đề sau đây:

- Diễn biến và mức độ biến động ở các thời kỳ trước so với hiện nay; sự biến động đó do nguyên nhân gì? Tỷ lệ trên tăng, giảm do yếu tố tử số hay mẫu số hoặc cả hai, trên cơ sở đó mới có những đánh giá chính xác;
- Chất lượng tín dụng được đánh giá tốt khi tỷ lệ nợ quá hạn so với tổng dư nợ cho vay ở mức dưới 5% và nợ quá hạn khó đòi chiếm tỷ lệ nhỏ trong tổng nợ quá hạn;
- Mối quan hệ giữa dự phòng rủi ro và tổng tài sản có phải trích dự phòng, chất lượng tài sản có được đánh giá tốt khi tỷ lệ tài

sản có phải trích dự phòng so với tổng tài sản có và tỷ lệ các khoản phải xóa nợ so với tổng dư nợ ở mức thấp.

C. Đánh giá cơ cấu đầu tư tín dụng trên cơ sở phân loại chất lượng tài sản có để lập dự phòng rủi ro và việc xóa bỏ nợ bằng quỹ dự phòng; theo dõi thu nợ đã xóa... Khi xem xét đến vấn đề này, ngoài việc TCTC trích lập đủ quỹ dự phòng rủi ro, chúng ta cần đảm bảo rằng các TCTC đã có quy chế quản lý chất lượng tài sản có phù hợp.

D. Xem xét cơ cấu đầu tư tín dụng ở các lĩnh vực truyền thống hay lĩnh vực mới; đầu tư tín dụng có tập trung vào một số ngành nghề kinh tế nào không?.

E. Giám sát việc đầu tư tín dụng ở các đối tượng chịu sự điều chỉnh của Luật của TCTC ở mức độ cho phép của Luật.

F. Giám sát giới hạn cho vay đối với một số khách hàng theo quy định của Luật của TCTC và quy định của Thống đốc NHTW đặc biệt chú ý đến biến động cho vay, thu nợ những khách hàng vay lớn, khách hàng có mối quan hệ kinh doanh trong một ngành nghề.

2. Đánh giá hoạt động kinh doanh khác TCTC (góp vốn, mua cổ phần)

Kiểm soát giới hạn góp vốn, mua cổ phần của TCTC đối với một doanh nghiệp và tổng góp vốn, mua cổ phần của TCTC đối với doanh nghiệp so với vốn tự có của TCTC. Khi đánh giá hiệu quả hoạt động góp vốn, mua cổ phần phải so sánh lợi nhuận thu được từ hoạt động này so với mặt bằng lợi nhuận thu được từ các hoạt động cấp tín dụng.

C. TÌNH HÌNH THU NHẬP, CHI PHÍ VÀ KẾT QUẢ KINH DOANH

1. Phân loại các khoản mục thu, chi theo một số tiêu thức

- Sắp xếp các khoản mục thu nhập, chi phí dựa vào nghiệp vụ kinh doanh.
- Sắp xếp các khoản mục thu nhập, chi phí theo góc độ thường xuyên và không thường xuyên.
- Sắp xếp các khoản mục thu nhập, chi phí theo hoạt động kinh doanh chính và kinh doanh dịch vụ.

2. Đánh giá cơ cấu, diễn biến các khoản mục thu, chi

- Kiểm tra tính đầy đủ và hợp lý của các khoản thu nhập, chi phí và diễn biến so với kỳ trước.
- Tính toán, đánh giá các tỷ lệ đối với các khoản thu nhập, chi phí so với mức độ sử dụng vốn hoặc so với khối lượng vốn huy động.
- Kiểm tra việc trích lập dự phòng rủi ro với việc phân loại tài sản có có đầy đủ không.
- Đánh giá các khoản thu nhập là thường xuyên hay không thường xuyên.
- Xem xét các nhân tố ảnh hưởng đến thu nhập, như tỷ lệ các hoạt động chịu thuế, ngân hàng là ngân hàng bán buôn hay

bán lẻ.

3. Tính toán một số tỷ lệ phản ánh kết quả kinh doanh

- Lợi nhuận ròng trước thuế so với tổng tài sản "Có".
- Thu nhập lãi ròng (thu nhập lãi trừ chi trả lãi) so với bình quân tài sản "Có" sinh lời;
- Lợi nhuận ròng trước thuế so với vốn chủ sở hữu;
- Lợi nhuận ròng trước thuế so với số vốn góp của thành viên;
- Dự phòng rủi ro thực tế so với số phải trích lập dự phòng rủi ro.

D. VỐN TỰ CÓ

Giám sát việc thực hiện quy định về các tỷ lệ để đảm bảo an toàn trong hoạt động của TCTC.

1. Vốn tự có bao gồm các yếu tố

- Vốn điều lệ;
- Quỹ bổ sung vốn điều lệ.

Trừ đi các yếu tố sau: góp vốn, mua cổ phần với TCTC khác.

2. Tài sản "Có" rủi ro được tính theo quy định về các tỷ lệ bảo đảm an toàn trong hoạt động của TCTC.

3. Tỷ lệ an toàn vốn tối thiểu

Vốn tự có

Tỷ lệ an toàn vốn tối thiểu: ----- $\geq 8\%$

Tài sản "có" rủi ro

4. *Giám sát về mức vốn pháp định* của mỗi loại hình TCTC, vốn điều lệ ghi trên sổ sách kế toán tối thiểu phải bằng vốn pháp định do Chính phủ quy định.

E. VIỆC ĐẢM BẢO KHẢ NĂNG CHI TRẢ

1. *Tính toán các yếu tố tài sản "Có"* có thể thanh toán ngay và các loại tài sản "Nợ" phải thanh toán ngay;

Thực hiện theo quy định về các tỷ lệ đảm bảo an toàn trong hoạt động của TCTC.

Tài sản "Có" có thể thanh toán ngay

----- ≥ 1

Tài sản "Nợ" phải thanh toán ngay

Các yếu tố tài sản "Có" có thể thanh toán ngay và tài sản "Nợ" phải thanh toán ngay theo Quy định về các tỷ lệ bảo đảm an toàn trong hoạt động của TCTC.

2. *Đánh giá khả năng chi trả theo các nội dung*

A. Tỷ lệ giữa tài sản "Có" có thể thanh toán ngay tối thiểu phải bằng các loại tài sản "Nợ" phải thanh toán ngay.

B. Đánh giá việc quản lý rủi ro thanh khoản, xem xét tính

cân đối về vốn và sử dụng vốn;

C. Uy tín và khả năng huy động vốn trên thị trường, sự tăng trưởng về tài sản "Có" có dựa trên sự tăng trưởng về vốn huy động hay không?

D. Đánh giá sự phụ thuộc vào tài sản "Nợ" để biến động, các khoản vốn lớn và sự biến động của chúng.

F. PHÂN TÍCH MỘT SỐ CHỈ SỐ TÀI CHÍNH CHỦ YẾU CỦA TCTC

1. Nguyên tắc

- Nguyên tắc đầu tiên là khi phân tích phải nhìn lại thời gian trước. Các TCTC được phân tích để xác định điều kiện tài chính hiện tại và lịch sử tài chính gần nhất, nhưng đó chỉ là bước đầu tiên của quá trình phân tích. Khi chúng ta đã xác định được hiện trạng và lịch sử các TCTC, thì có thể đưa ra các dự đoán xác định những khả năng trong tương lai có thể xảy ra.
- Nguyên tắc tiếp theo là phải xem xét TCTC trên phương diện tổng thể. Không nên chỉ dựa vào một hoặc hai chỉ số mà đưa ra kết luận, mà nên kết hợp đánh giá với những chỉ số có liên quan khác.
- Khi đánh giá các chỉ số tài chính quan trọng phải dựa vào mối liên hệ với các chỉ số khác của TCTC.

2. Phương pháp xác định các TCTC theo nhóm

- Tổng giá trị tài sản "Có";
- Theo khu vực hành chính.

3. Các chỉ số tài chính chủ yếu của TCTC

NỘI DUNG CHỈ TIÊU

I. Thu nhập:

1. Chi phí/ thu nhập.
2. Thu nhập ròng/ tài sản "Có" bình quân.
3. Tăng trưởng thu nhập hoạt động ròng.
4. Biên tế lãi ròng.
5. Thu lãi/ tài sản "Có" sinh lời bình quân.
6. Chi lãi/ tài sản "Có" sinh lời bình quân.
7. Chi phí quản lý/ tổng thu nhập lãi ròng (thu lãi - chi lãi)
8. Chi phí quản lý / tổng tài sản "Có" bình quân.
9. Dự phòng mất vốn cho vay/ nợ phân loại để trích dự phòng.
10. Cho vay bị mất ròng/ bình quân tổng dư nợ cho vay.

II. Tính đầy đủ của vốn:

1. Vốn chủ sở hữu/ tổng tài sản "Có".
2. Thu nhập ròng/ vốn điều lệ. Quỹ BS vốn điều lệ.
3. Thu nhập ròng/ vốn chủ sở hữu.
4. Vốn tự có/ tổng tài sản "Có" rủi ro.

III. Khả năng chi trả tức thời:

1. Tỷ lệ phụ thuộc vào tài sản "Nợ".
2. Mức tăng trưởng tiền gửi chủ yếu.
3. Mức tăng trưởng tài sản "Có".
4. Cho vay ròng/ tổng tài sản "Có".
5. Tài sản "Nợ" dễ biến động/ tài sản "Có" có thể thanh toán ngay.
6. Tỷ lệ vốn trung, dài hạn/ cho vay trung, dài hạn.

IV. Chất lượng tài sản "Có":

1. Các khoản nợ có vấn đề/ tổng dư nợ cho vay.
2. Thu nhập trang trải tổn thất cho vay so nợ phân loại.
3. Khấu hao mất vốn cho vay/ tổng dư nợ cho vay.
4. Khấu hao mất vốn cho vay/ tổng dư nợ cho vay mất ròng.
5. Nợ quá hạn đến 180 ngày/ tổng dư nợ cho vay.
6. Nợ quá hạn từ 180 - 360 ngày/ tổng dư nợ cho vay.
7. Nợ quá hạn khó đòi/ tổng dư nợ cho vay.
8. Các khoản nợ chờ xử lý/ tổng dư nợ cho vay.
9. Tài sản "Có" sinh lời bình quân/ tổng tài sản "Có" bình quân

II. MỘT SỐ NGUYÊN TẮC CƠ BẢN ĐỂ GIÁM SÁT CÁC TCTC CÓ HIỆU QUẢ

1. Nguyên tắc tiên quyết

- Một hệ thống giám sát các TCTC có hiệu quả đòi hỏi phải có mục tiêu rõ ràng và trách nhiệm cụ thể cho các bộ phận chức năng.
- Mỗi bộ phận đều có thể hoạt động độc lập và đủ khả năng để hoàn thành nhiệm vụ của mình.
- Một khung pháp lý thích hợp cho hoạt động giám sát cũng rất cần thiết, trong đó bao gồm các quy định liên quan đến quyền hạn của các TCTC và việc giám sát các TCTC đó, tính hiệu lực và sự phù hợp của pháp luật cũng làm tăng sức mạnh của cơ quan giám sát; sự bảo vệ của pháp luật đối với những giám sát viên; việc trao đổi thông tin giữa các giám sát viên với bảo mật các thông tin này cũng cần được quy định rõ ràng.

2. Quyền hạn cơ quan giám sát

- Cơ quan giám sát các TCTC phải có quyền xem xét và từ chối các đề nghị của TCTC trái với pháp luật và quy chế hiện hành, có quyền kiểm soát lợi nhuận.
- Cơ quan giám sát các TCTC phải có quyền thiết lập các tiêu chuẩn cho việc đánh giá về lợi nhuận hay đầu tư của một TCTC và đảm bảo cơ cấu các công ty không đưa TCTC tới các rủi ro lớn, không cản trở sự giám sát.

3. Các yêu cầu và quy định an toàn

- Cơ quan giám sát các TCTC phải đưa ra những quy định phù hợp và mức vốn tối thiểu cần thiết cho tất cả các TCTC. Mức vốn này dựa trên những rủi ro mà các TCTC có thể gặp phải và phải xác định rõ cơ cấu vốn, khả năng chịu đựng các rủi ro. Đối với các ngân hàng quốc tế lớn, mức vốn này không thấp hơn mức vốn do công ước Basel và những sửa đổi công ước này quy định.
- Một nhân tố cần thiết của tất cả hệ thống giám sát tài chính là đánh giá các chính sách, quy trình nghiệp vụ của TCTC liên quan đến việc cấp tín dụng và đầu tư cũng như việc theo dõi quản lý các khoản cho vay và đầu tư đó.
- Các cơ quan giám sát đòi hỏi các TCTC phải xây dựng chính sách, quy trình đánh giá chất lượng tài sản "Cố", và dự phòng rủi ro phù hợp.
- Các cơ quan giám sát TCTC đòi hỏi các TCTC phải có hệ thống thông tin quản lý tốt, giúp TCTC phát hiện những khoản đầu tư tập trung quá mức, và các nhà giám sát phải thiết kế một hành lang an toàn để hạn chế ngân hàng mở rộng cho vay quá mức đối với một khách hàng hoặc một nhóm khách hàng.
- Với mục đích ngăn ngừa tiêu cực phát sinh trong quá trình cho vay, các cơ quan giám sát phải đề ra yêu cầu TCTC chỉ cho vay đối với các khách hàng dựa trên khả năng của họ, các khoản tín dụng được giám sát chặt chẽ, và các bước thao tác nghiệp vụ phù hợp được áp dụng nhằm ngăn ngừa và hạn chế rủi ro.

4. Các phương pháp giám sát

- Các cơ quan giám sát TCTC phải có quan hệ thường xuyên với các cơ quan quản lý TCTC và hiểu rõ hoạt động của các cơ quan này.
- Các cơ quan giám sát TCTC phải có các công cụ thu nhập, xem xét và phân tích báo cáo, số liệu thống kê từ các TCTC trên cơ sở phân tích chi tiết và tổng hợp.
- Các cơ quan giám sát TCTC phải có phương pháp giám sát thông tin hiệu lực thông qua các cuộc kiểm tra tại chỗ hoặc sử dụng kiểm toán bên ngoài.
- Một nhân tố quan trọng của việc giám sát TCTC là khả năng của các cơ quan này khi giám sát, đánh giá từng nhóm các TCTC trên bình diện tổng thể.

5. Yêu cầu về thông tin

Các cơ quan giám sát TCTC phải yêu cầu mỗi TCTC duy trì các dữ liệu cần thiết, được xây dựng trên cơ sở phù hợp với chế độ kiểm toán hiện hành giúp cho các cơ quan giám sát có được sự đánh giá đúng đắn về tình trạng tài chính của TCTC và lợi nhuận kinh doanh.

6. Tạo sức mạnh chính của các cơ quan giám sát

Các cơ quan giám sát TCTC phải có các phương pháp giám sát thích hợp theo sự chọn lựa của mình để đưa ra các biện pháp

khắc phục nhanh chóng khi các TCTC không có khả năng đáp ứng các yêu cầu đảm bảo an toàn trong hoạt động (chẳng hạn như yêu cầu về vốn tối thiểu), khi có sự vi phạm hoặc người gửi tiền bị đe dọa.

7. Giám sát ngân hàng xuyên biên giới

- Các cơ quan giám sát phải thực hiện giám sát tổng thể toàn cầu đối với các nghiệp vụ ngân hàng quốc tế, xem xét và áp dụng thích hợp các chuẩn mực cho công tác kinh doanh của các ngân hàng trên phạm vi toàn thế giới, chủ yếu là tại các chi nhánh nước ngoài, các liên doanh và các công ty con.
- Một cấu thành cốt yếu của sự giám sát chung là việc thiết lập mối quan hệ trao đổi thông tin với các cơ quan giám sát khác có liên quan, chủ yếu là các cơ quan giám sát nước sở tại.
- Các cơ quan giám sát phải yêu cầu các ngân hàng nước ngoài hoạt động tại địa phương nước sở tại tuân thủ đầy đủ các tiêu chuẩn, yêu cầu như đối với ngân hàng trong nước và phải có quyền chia sẻ các thông tin cần thiết với các cơ quan giám sát nước sở tại về những ngân hàng nước ngoài này cho mục đích thực hiện sự giám sát chung./.

NGHIÊN CỨU VẤN ĐỀ TĂNG CƯỜNG CÔNG TÁC GIÁM SÁT QUẢN LÝ TÀI CHÍNH

GS. Tôn Khai

**Phó viện trưởng Học viện tài chính thuế khóa
Đại học tài chính kinh tế Đông Bắc**

Trong nền kinh tế thị trường, quản lý giám sát tài chính là một trong những yếu tố tạo thành hệ thống quản lý kinh tế, một phương pháp quan trọng bảo đảm sự vận hành hệ thống tài chính và thực hiện các chính sách tài chính. Tăng cường công tác quản lý giám sát tài chính có ý nghĩa rất quan trọng đối với việc thiết lập khung tài chính công, xử lý các vấn đề tài chính và thực hiện các chính sách tài chính theo pháp luật, thiết lập một hệ thống kinh tế hoàn thiện cũng như đấu tranh chống tiêu cực.

I. NỘI DUNG CƠ BẢN VÀ PHẠM VI CỦA QUẢN LÝ GIÁM SÁT TÀI CHÍNH

Về nội dung, quản lý giám sát tài chính là việc thẩm tra, kiểm tra, giám sát, đối chiếu do các cơ quan tài chính trong quá trình quản lý tài chính căn cứ theo pháp luật và quy định của nhà nước tiến hành đối với các hoạt động thu chi tài chính và những vấn đề liên quan đến tài chính của các cơ quan nhà nước, các cơ quan hành chính sự nghiệp và các tổ chức khác. Quản lý giám sát tài chính nằm trong công tác quản lý thể hiện thuộc tính bản chất của việc quản lý và được tiến hành cùng với quá trình lưu chuyển vốn. Nhiệm vụ của nó là kịp thời phát hiện và điều chỉnh những sai lệch trong thực hiện dự toán ngân sách nhằm bảo đảm tính

khoa học, chính xác và hiệu quả của việc phân phối tài chính. Về mặt này, tất cả những vấn đề thuộc về lĩnh vực thu chi tài chính đều phải qua giám sát quản lý. Ngành tài chính thực hiện chức năng quản lý giám sát tài chính là yêu cầu tất yếu của hoạt động kinh tế tài chính. Cải cách càng được tiến hành sâu sắc, kinh tế càng phát triển, càng đòi hỏi phải tăng cường và hoàn thiện công tác quản lý giám sát tài chính.

Chủ thể của hoạt động quản lý giám sát tài chính là cơ quan tài chính Nhà nước. Các cơ quan tài chính các cấp là chủ thể chấp hành thực hiện quản lý giám sát tài chính. Quản lý giám sát tài chính là nhiệm vụ chung của các cơ quan chức năng trong ngành tài chính, các đơn vị nghiệp vụ về lập dự toán, quản lý dự toán, kho bạc thuộc các cơ quan tài chính các cấp đều phải thực hiện chức năng quản lý giám sát. Tuy nhiên, các cơ quan tài chính các cấp vẫn chưa có các đơn vị chuyên môn làm công tác giám sát, quản lý tài chính, chuyên sâu thực hiện nhiệm vụ kiểm tra để thực hiện tốt chức năng quản lý giám sát tài chính, phát huy vai trò thuộc tính nội tại thể hiện chức năng giám sát, quản lý. Các đơn vị làm công tác giám sát, quản lý thuộc các cơ quan tài chính, một mặt phải căn cứ vào cơ chế quản lý tài chính do các cấp phụ trách để chịu trách nhiệm đối với vấn đề tài chính của cấp đó và chịu sự quản lý của chính quyền cấp đó, phải kịp thời báo cáo với chính quyền và cơ quan tài chính những vấn đề quan trọng phát hiện trong quá trình giám sát, quản lý tài chính. Mặt khác, phải chịu sự chỉ đạo về nghiệp vụ giám sát quản lý tài chính của cơ quan tài chính cấp trên.

Trách nhiệm giám sát, quản lý tài chính thể hiện phạm vi và quyền hạn của quản lý tài chính. Nhiệm vụ chính của các cơ quan giám sát, quản lý tài chính thuộc Bộ Tài chính bao gồm:

- Kiểm tra, đối chiếu tính chân thực, tính chính xác và tính hợp pháp của các dự thảo dự toán, quyết toán cho các ngành cùng cấp và chính quyền cấp dưới; đồng thời tiến hành giám sát, quản lý tình hình thực hiện dự toán ngân sách của chính quyền cấp dưới theo sự ủy quyền của cấp trên.

- Giám sát, quản lý tình hình thực hiện dự toán ngân sách của các ban, ngành và các đơn vị trực thuộc các ban ngành đó, cũng như tình hình thu, quản lý và sử dụng các khoản vốn ngoài dự toán ngân sách.

- Giám sát, quản lý tình hình thu ngân sách của cơ quan thu ngân sách cũng như tình hình thu nộp, phân chia, lưu giữ nguồn thu nhập ngân sách trong kho bạc nhà nước.

- Giám sát, quản lý tình hình cấp phát vốn ngân sách, sử dụng ngân sách và hiệu quả thu chi ngân sách.

- Giám sát, quản lý tình hình quản lý nguồn vốn nhà nước và tình hình thực hiện dự toán ngân sách cho các hạng mục xây dựng cơ bản của nhà nước.

- Giám sát, quản lý tình hình thực hiện các chính sách và quy định về thu thuế của các ban ngành, đơn vị.

Chức năng giám sát, quản lý tài chính là một chức năng cơ bản của ngành tài chính Nhà nước, có quan hệ mật thiết với tình hình thực hiện chính sách kế toán tài chính Nhà nước của các cơ quan thu chi ngân sách Nhà nước, thu chi ngoài ngân sách và các đơn vị hành chính sự nghiệp. Phạm vi của chức năng này thể hiện

ở 5 phương diện sau:

1. Giám sát quản lý dự toán ngân sách

Kiểm tra, giám sát việc thực hiện dự toán ngân sách, quyết toán của các cấp là nội dung chủ yếu của công tác giám sát, quản lý tài chính. Việc ban hành "Luật Ngân sách nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa" đã tạo cơ sở pháp lý cho các cơ quan tài chính tiến hành giám sát, quản lý dự toán ngân sách. Theo quy định của Luật Ngân sách, chức năng của Cơ quan tài chính là lập dự toán ngân sách và tổ chức thực hiện dự toán ngân sách, chịu trách nhiệm đề ra các điều khoản cụ thể trong dự thảo ngân sách và điều chỉnh những điểm không phù hợp trong dự thảo quyết toán của các ban ngành, giám sát việc thực hiện dự toán của các ban ngành và các đơn vị trực thuộc. Cơ quan tài chính thông qua giám sát, quản lý dự toán ngân sách để thúc đẩy các ban ngành và các đơn vị quán triệt "Luật Ngân sách" và các văn kiện mang tính quy định khác, kịp thời phát hiện và xử lý những vấn đề còn tồn tại trong dự toán ngân sách để cân bằng thu chi.

2. Giám sát quản lý thu thuế

Thuế thu là nguồn thu chính của ngân sách nhà nước. Giám sát, quản lý hoạt động thu thuế là một nội dung quan trọng của công tác giám sát, quản lý tài chính, bao gồm hoạt động giám sát, kiểm tra tình hình thực hiện luật thuế của các cơ quan tài chính nhà nước đối với cơ quan thu thuế và người nộp thuế, kịp thời phát hiện và uốn nắn các hiện tượng vi phạm luật thuế nhà nước, bảo đảm giao nộp kịp thời và đầy đủ các khoản thuế thu vào kho bạc nhà nước.

3. Giám sát quản lý tài sản nhà nước

Mọi hoạt động sử dụng tài sản của nhà nước đều phải chịu sự giám sát và quản lý của cơ quan tài chính, sử dụng tài sản nhà nước đúng pháp luật, hợp lý và có hiệu quả, tránh để thất thoát tài sản nhà nước, bảo toàn và làm tăng giá trị tài sản nhà nước, thực hiện yêu cầu chung là tối ưu hóa việc phân bổ nguồn vốn, nâng cao hiệu quả sử dụng tài sản nhà nước.

4. Giám sát quản lý công tác kế toán tài vụ

Giám sát, kiểm tra kế toán tài vụ là hoạt động kiểm tra tính hợp pháp, tính chân thực của các hoạt động kế toán trong các cơ quan hành chính sự nghiệp và các doanh nghiệp do các cơ quan tài chính tiến hành theo "Luật kế toán" và các quy chế của luật kế toán tài vụ nhà nước. Nó cũng bao gồm việc giám sát quản lý chất lượng hành nghề của các văn phòng kế toán và các cơ quan tài chính trung gian trong xã hội.

5. Giám sát quản lý nguồn vốn ngoài dự toán ngân sách

Nguồn vốn ngoài dự toán ngân sách là bộ phận tạo thành nguồn tài chính nhà nước, mặc dù chưa nằm trong quản lý dự toán ngân sách nhà nước, nhưng những vấn đề tích cực hay tiêu cực trong việc quản lý thu chi nguồn vốn này ảnh hưởng trực tiếp tới việc thực hiện chức năng phân phối tài chính nhà nước. Tăng cường quản lý nguồn vốn ngoài dự toán ngân sách là một nội dung quan trọng của công tác quản lý tài chính. Cơ quan tài

chính tiến hành giám sát nguồn vốn ngoài ngân sách căn cứ vào pháp luật để giám sát tính hợp pháp của các khoản thu, chi và việc sử dụng nguồn vốn ngoài ngân sách, nhằm bảo đảm nguồn vốn này được thu một cách chính đáng và sử dụng nó có hiệu quả.

Việc giám sát, quản lý tài chính được thể hiện ở ba phương diện: kiểm tra, giám sát thường xuyên; kiểm tra, giám sát chuyên sâu và kiểm tra từng dự án.

- *Kiểm tra thường xuyên*: là tiến hành kiểm tra thường xuyên những khoản quan trọng trong việc thực hiện dự toán ngân sách và quản lý tài chính. Việc kiểm tra, giám sát thường xuyên của các đơn vị nghiệp vụ trong cơ quan tài chính là kết hợp với việc lập dự toán ngân sách để thẩm tra, đánh giá trước việc phân bổ nguồn tài chính; xét duyệt, khống chế việc cấp phát và sử dụng vốn, nâng cao mức độ chặt chẽ trong việc giám sát, quản lý dự toán, chủ yếu thể hiện ở các mặt: lập dự toán có phù hợp với các quy định của "Luật Ngân sách" hay không; các căn cứ phân tích, dự đoán tình hình thực hiện dự toán có đáng tin cậy hay không, ảnh hưởng của các biện pháp kinh tế tài chính mới đối với việc thu chi ngân sách đã được xem xét, cân nhắc đầy đủ và thấu đáo hay chưa; dự toán có chính xác và hợp lý hay không; sự sắp xếp thu chi dự toán ngân sách có phù hợp với chỉ tiêu dự toán ngân sách nhà nước và yêu cầu của cơ chế quản lý ngân sách hay chưa; thông qua việc thành lập cơ chế báo cáo tình hình thu chi ngân sách theo tuần, tháng, quý để tiến hành phân tích tình hình thực hiện dự toán ngân sách một cách định kỳ.

Kiểm tra, giám sát chuyên sâu: là một biện pháp quan trọng để quản lý, xây dựng chính sách, nâng cao tính pháp trị. Từ

tình hình thực tế cho thấy, trong thời kỳ chuyển đổi cơ chế kinh tế, các mối quan hệ kinh tế và lợi ích kinh tế được điều chỉnh, tập hợp, thay đổi nên chưa thể ngay lập tức thiết lập và hoàn thiện được một chế độ pháp qui và chế độ ràng buộc tương ứng, một số bình diện trong lĩnh vực kinh tế vẫn còn tồn tại tình trạng "đứt quãng" và "chân không" khi quản lý. Ngành tài chính đã căn cứ vào nhu cầu quản lý tài chính, những khó khăn, bức xúc và những vấn đề lớn trong công tác kiểm tra, giám sát để áp dụng phương thức kiểm tra chuyên sâu kết hợp giữa kế hoạch có tính chỉ thị với kế hoạch có tính chỉ đạo, từ đó nâng cao hiệu quả chung công tác kiểm tra, giám sát tài chính.

- Kiểm tra, giám sát từng dự án.

Kiểm tra, giám sát từng dự án là căn cứ vào vào các vụ việc do quần chúng báo cáo lên và được cấp trên phê duyệt cùng những dấu mối phát hiện trong quá trình kiểm tra, giám sát thường xuyên và chuyên sâu để tập hợp lực lượng tiến hành điều tra, đối chiếu. Sau khi điều tra kết thúc phải báo cáo tình hình kiểm tra, xử lý lên cấp trên và các ban, ngành liên quan, đồng thời xử lý nghiêm túc và thỏa đáng những trường hợp vi phạm pháp luật.

II. CẢI CÁCH CÔNG TÁC GIÁM SÁT, QUẢN LÝ TÀI CHÍNH CỦA TRUNG QUỐC - THÀNH TỰU VÀ VẤN ĐỀ

Trong thời kỳ đầu cải cách mở cửa ở , cơ chế kiểm tra, giám sát tài chính và đội ngũ quản lý tài chính còn tương đối yếu kém, trật tự tài chính còn chưa ổn định, chủ yếu thông qua triển khai xử lý các vấn đề trọng điểm để chỉnh đốn, sửa chữa những vấn đề vi phạm pháp luật trong lĩnh vực kinh tế tài chính. Cùng

với việc cơ chế quản lý, giám sát thường xuyên, hoạt động tài chính, thuế, kế toán cũng không ngừng được hoàn thiện, công tác giám sát, quản lý từng bước chuyển từ xử lý các vấn đề mang tính toàn quốc sang các vấn đề mang tính trọng điểm theo yêu cầu quản lý tài chính để nâng cao hiệu quả quản lý chung.

1. Công tác xử lý vấn đề trọng điểm mang tính toàn quốc được triển khai từ năm 1985 trở lại đây

(1) Từ năm 1985 đến 1997, mỗi năm tiến hành một đợt kiểm tra đối với công tác thu thuế, tài vụ và giá cả hàng hóa. Đầu những năm 80, do luật pháp và quy định về trật tự tài chính trì trệ nghiêm trọng nên cơ chế quản lý tài chính và lực lượng quản lý tương đối yếu kém, trật tự tài chính chưa ổn định, tình trạng trốn lậu thuế, ngăn chặn nguồn thu nhập quốc gia, phung phí tiền của nhà nước khá phổ biến, ảnh hưởng nghiêm trọng đến tiến trình cải cách mở cửa, phát triển kinh tế. Nhằm bắt được thực trạng này, từ năm 1985 bắt đầu tiến hành kiểm tra công tác thu thuế, tài vụ và giá cả hàng hóa trong cả nước. Công việc kiểm tra này do Quốc vụ viện và chính quyền các cấp chỉ đạo, Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc (Quốc hội) và Hội nghị chính trị hiệp thương nhân dân tham gia, ngành tài chính đi đầu thực hiện công tác này, các ngành thuế vụ, kế hoạch (vật giá), kiểm toán cùng tổ chức thực hiện, mỗi năm tiến hành một đợt vào quý IV. Sau 13 năm tiến hành, hoạt động này đã đạt được thành tựu nhất định:

Thứ nhất, đã phát huy vai trò quan trọng trong việc chỉnh đốn trật tự kinh tế tài chính, ngăn chặn thất thoát thu nhập của nhà nước, hoàn thiện các luật pháp và quy định về tài chính, thuế vụ, tăng cường công tác quản lý tài chính, thuế vụ;

Thứ hai, đã góp phần tích cực vào việc quy định trật tự kinh tế, bảo đảm thực hiện cải cách tài chính, thuế vụ, thúc đẩy kinh tế phát triển, đẩy mạnh xây dựng sự liêm khiết.

Thứ ba, tích lũy kinh nghiệm công tác nhằm đẩy mạnh hoạt động giám sát, quản lý, từng bước thiết lập và hoàn thiện cơ chế giám sát, quản lý thường xuyên, để hình thành và phát triển hệ thống quản lý kinh tế, tài chính của .

(2) Năm 1995, tổ chức triển khai công tác thanh tra các "Kho bạc nhỏ" trong phạm vi cả nước. Kho bạc nhỏ là một hiện tượng đặc biệt trong nền kinh tế của . Các quy định hữu quan của Nhà nước đã nói rõ khái niệm này. Tất cả những hành động vi phạm các quy định, luật tài chính nhà nước và các quy định liên quan, chiếm đoạt, biến thủ thu nhập của nhà nước và của cơ quan cũng như các khoản tiền chưa nộp vào sổ sách kế toán tài vụ của đơn vị hoặc các khoản tiền chưa nộp vào ngân sách nằm trong "Kho bạc nhỏ" đều phải kiểm tra. Từ năm 1985 đến nay, việc kiểm tra "Kho bạc nhỏ" luôn là một nội dung quan trọng trong các đợt kiểm tra thuế, tài vụ, vật giá hàng năm của Quốc vụ viện. Nhưng do nhiều nguyên nhân khác nhau, một số doanh nghiệp, đơn vị hành chính sự nghiệp và các ngành thực thi luật tài chính vẫn tự lập "Kho bạc nhỏ", không những gây ra tình trạng thất thoát tiền của nhà nước và của các đơn vị, làm tiêu hao quỹ một cách bất thường, mà còn làm đảo lộn trật tự kinh tế, làm nảy sinh nhiều hành vi tham nhũng, phá hoại uy tín của Đảng và đạo đức xã hội. Đầu năm 1995, do yêu cầu của công tác chống tiêu cực, chính phủ bắt đầu triển khai công tác kiểm tra các kho bạc nhỏ trong phạm vi cả nước và quyết định giao cho Bộ Tài chính cùng ngân hàng nhân dân đứng ra thực hiện. Được sự quan tâm đặc

biệt của lãnh đạo chính quyền các cấp cùng với sự phối hợp mật thiết giữa các ban, ngành hữu quan, công tác kiểm tra đã thu được kết quả rõ rệt.

(3) Năm 1996 và 1997, bắt đầu tiến hành thanh tra trong phạm vi cả nước những nguồn vốn ngoài dự toán ngân sách. Có thể nói, nguồn vốn ngoài ngân sách đã phát huy vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy phát triển kinh tế và nhiều lĩnh vực khác của nhà nước. Tuy nhiên, do vấn đề vốn ngoài ngân sách khá phức tạp, nên tạm thời khó có thể đưa ra những chính sách quản lý và quy định pháp luật thích hợp. Thêm vào đó, cơ cấu quản lý không hoàn thiện, thiếu nhân viên quản lý... đã gây ra tình trạng vô tổ chức và không kiểm soát được trong quản lý thu chi ngày càng phổ biến, buộc chính phủ, năm 1996 và 1997 phải quyết định tiến hành thanh tra các nguồn vốn ngoài ngân sách trong toàn quốc, đồng thời quyết định giao cho Bộ Tài chính đi đầu, phối hợp với ủy ban kế hoạch, Cục kiểm toán, Ngân hàng nhân dân và bộ giám sát tổ chức thực hiện. Từ năm 1997 đến nay, Bộ Tài chính cùng 5 ban, ngành đã tiến hành thêm một đợt thanh tra vốn ngoài dự toán ngân sách. Mục tiêu cơ bản của công tác thanh tra này là "trị cả gốc lẫn ngọn, song song tiến hành thanh tra và cải cách, dựa vào thanh tra để thúc đẩy cải cách, trị tận gốc các hiện tượng tiêu cực". Đợt thanh tra này được tiến hành từ tháng 6 đến tháng 8. Áp dụng phương thức kết hợp kiểm tra giữa các ban, ngành cùng cấp và cấp trên kiểm tra cấp dưới, tập trung kiểm tra ngành công an, quản lý hành chính công thương, hệ thống ba cấp chính quyền nhân dân và các đơn vị phát hiện có nhiều vấn đề trong đợt kiểm tra năm 1996 thì kiểm tra điểm. Dựa vào những vấn đề phát hiện được trong quá trình kiểm tra, Bộ Tài chính và chính quyền các địa phương chú trọng xây dựng hệ thống pháp chế đối với nguồn vốn ngoài ngân sách, đưa

ra hàng loạt quy định và biện pháp cụ thể, có tỉnh đã ban hành "Điều lệ vốn ngoài ngân sách" và "Điều lệ quản lý thu phí hành chính", có tỉnh lấy hình thức thực hiện chỉ thị của tỉnh trưởng đã ban hành các quy tắc hành chính. Nhờ đó, mức độ pháp chế hóa, quy phạm hóa và chế độ hóa công tác quản lý nguồn vốn ngoài ngân sách được nâng cao rõ rệt.

2. Triển khai công tác kiểm tra, quản lý tài chính mang tính trọng điểm

Từ năm 1999 đến nay, ngành tài chính các cấp đã tích cực thay đổi quan niệm về quản lý, giám sát, tăng cường kiểm tra, giám sát tài chính đối với các vấn đề lớn trong nền kinh tế và ngân sách, đảm bảo lấy thực hiện nhiệm vụ ngân sách làm trung tâm, tăng cường quản lý tài chính làm trọng điểm, kết hợp kiểm tra, giám sát với quản lý tài chính theo pháp luật, cơ bản hình thành mô hình hoạt động bao gồm kiểm tra thường xuyên, kiểm tra theo hạng mục, kết hợp với điều tra theo vụ án. Giám sát tài chính đã phát huy được tác dụng tích cực trên các phương diện: tăng cường quản lý tài chính, đảm bảo trật tự tài chính, tuân thủ luật kinh tế, đảm bảo thực hiện các chính sách tài chính thuận lợi. Hoạt động kiểm tra giám sát tài chính đã có 3 chuyển biến lớn sau:

a- Chuyển từ chú trọng kiểm tra hoạt động thu chi tài chính của doanh nghiệp sang tăng cường giám sát tình hình chấp hành NSNN, giám sát tình hình chấp hành pháp luật về thuế và tài chính, đồng thời đẩy mạnh quản lý tài chính toàn diện. Thứ nhất, xây dựng cơ chế kiểm tra chất lượng thông tin về kế toán. Thứ hai, tăng cường kiểm tra giám sát tình hình quản lý sử dụng vốn ngoài ngân sách của các ngành các đơn vị ở trung ương,

cung cấp những căn cứ quan trọng giúp quản lý vốn ngoài ngân sách theo pháp luật và thực hiện ngân sách ở các ban ngành.

b- Chuyển từ kiểm tra sau sang mô hình giám sát kết hợp giữa kiểm tra trước với kiểm tra trong và kiểm tra sau, nâng cao tính chính xác và tính hiệu quả của hoạt động giám sát, coi hoạt động giám sát tài chính là cơ sở thực tiễn của hoạt động quản lý. Trong những năm gần triển khai hoạt động kiểm tra mang tính thường xuyên - chủ yếu là kiểm tra đối chiếu sổ sách tài khoản về thu ngân sách, kiểm tra quyết toán của các tổ chức tín dụng tiền tệ, kiểm tra vốn trọng điểm của tài chính trung ương, và kiểm tra những khoản phạt mà hải quan đã thu...đặc biệt là đã chú trọng tới kiểm tra giám sát các khoản chi của NSNN. Năm 1999 đã thực hiện kiểm tra tình hình cấp phát và sử dụng theo từng khoản mục đối với nguồn vốn thu được từ phát hành trái phiếu chính phủ, thực hiện kiểm tra đối với việc sử dụng vốn trợ cấp của tài chính trung ương cho phòng chống lụt lội, vốn xây dựng thủy lợi và vốn xóa đói giảm nghèo của NS trung ương; năm 2000, đã thực hiện kiểm tra giám sát đối với những khoản đầu tư từ NSNN nhằm bảo vệ tài nguyên thiên nhiên, bảo vệ môi trường sinh thái, tăng cường mức độ đảm bảo tài chính thông qua hàng loạt các biện pháp như: thúc đẩy phát triển miền tây, tăng cường xây dựng hạ tầng cơ sở.... Các biện pháp quản lý giám sát tài chính này đã có sự kết hợp chặt chẽ giữa kiểm tra trước, kiểm tra trong và kiểm tra sau, tạo thành một quá trình khép kín trong đó kết hợp giữa kiểm tra giám sát với vận hành tài chính.

c- Chuyển từ việc đơn thuần chú trọng việc giao nộp tiền vi phạm sang nghiêm chỉnh chấp hành theo pháp luật, kết hợp giữa xử lý các vụ việc vi phạm pháp luật và những các nhân vi phạm pháp luật, kiểm tra xử lý hàng loạt các vụ án lớn và các vụ

án quan trọng. Để nâng cao hiệu quả của công tác kiểm tra giám sát tài chính, chính quyền trung ương đã đưa ra hàng loạt các biện pháp quan trọng nhằm xử lý các vi phạm trong lĩnh vực tài chính như:

Thứ nhất, coi trọng việc nâng cao hiệu quả tổng hợp của hoạt động thanh tra giám sát. Chú trọng sử dụng tổng hợp các tài liệu kiểm tra, xử lý các vấn đề đã phát hiện ra, tiến hành nghiên cứu phân tích đối với những vấn đề mang tính phổ biến và mới nảy sinh, kịp thời đưa ra những ý kiến, những kiến nghị cho các đơn vị, các ban ngành liên quan nhằm cải tiến và tăng cường và hoàn thiện cơ chế, phát huy đặc điểm về tính kịp thời và tính phòng ngừa của hoạt động giám sát tài chính, nâng cao hiệu quả quản lý giám sát.

Thứ hai, xây dựng cơ chế truy cứu trách nhiệm vi phạm pháp luật đối với các nhân viên. Từ lâu nay, trong công tác chấp hành pháp luật về kinh tế, có hiện tượng phổ biến là coi trọng kiểm tra, coi nhẹ xử lý, nặng về xử phạt kinh tế, coi nhẹ xử phạt người có trách nhiệm, điều này đã tạo môi trường thuận lợi cho hành vi tham nhũng, vi phạm pháp luật. Để có thể tăng cường pháp luật về kinh tế - tài chính, trị tận gốc những vi phạm, năm 1998 Bộ Tài chính cùng với Ban giám sát và Viện kiểm soát Nhân dân tối cao đã đưa ra “Thông tư về nghiêm chỉnh truy cứu trách nhiệm đối với những nhân viên có trách nhiệm về hành vi gây rối loạn trật tự kinh tế - tài chính”, Bộ Tài chính căn cứ vào thông tư này đã ra quy định cụ thể áp dụng đối với các ban ngành tài chính nhằm quán triệt tinh thần của thông tư này. Trong kiểm tra giám sát tài chính, đối với những đơn vị và cá nhân vi phạm pháp luật không những bị phạt về mặt kinh tế mà còn truy cứu trách nhiệm về mặt hành chính và Đảng đối với những người có

liên quan, cách chức những người này, thậm chí còn truy cứu trách nhiệm hình sự. Thực hiện kết hợp giữa xử phạt hành chính, kinh tế với trách nhiệm hình sự nhằm đưa ra những đảm bảo về mặt luật pháp cho các hoạt động kinh tế - tài chính được tiến hành theo đúng trật tự và đảm bảo quyền lợi về kinh tế - tài chính theo đúng pháp luật.

Thứ ba, tăng cường công tác tuyên truyền về giám sát quản lý tài chính. Thông qua các phương tiện thông tin, công bố rõ những hành vi vi phạm luật pháp, bán đấu giá công khai các tài sản vật tư bị tịch thu, phát huy tác dụng quản lý giám sát của dư luận, nâng cao độ rõ ràng trong hoạt động quản lý tài chính theo pháp luật, đẩy mạnh chấp hành và tuân thủ pháp luật, tăng cường hiệu quả tuyên truyền giáo dục về luật pháp kinh tế - tài chính.

3. Những vấn đề chủ yếu cần xử lý trong công tác giám sát quản lý tài chính hiện nay

Hiện nay, đang trong giai đoạn đầu xây dựng thể chế kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa, những quy định về mặt pháp luật của hoạt động kinh tế vẫn chưa được kiện toàn và hoàn thiện, cơ chế kinh tế thị trường chưa được vận hành một cách quy củ và có trật tự. Một mặt, còn thiếu một cơ chế ràng buộc giám sát một cách hiệu quả đối với những đơn vị chạy theo lợi ích mù quáng. Chính vì vậy, việc phát huy chức năng giám sát tài chính chịu sự hạn chế rất nhiều từ môi trường kinh tế và chấp hành pháp luật bên ngoài; mặt khác, việc xây dựng khung pháp lý của hoạt động giám sát tài chính, phương thức và các biện pháp giám sát hiện nay không thể đáp ứng nhu cầu về quản lý dịch vụ tài chính trong

điều kiện kinh tế thị trường, chưa phát huy được đầy đủ tính quyền lực, tính kịp thời và tính hiệu quả của hệ thống giám sát tài chính.

3.1. Nâng cao nhận thức về quản lý giám sát tài chính

Thực tiễn của khoa học quản lý cho thấy, bất kỳ một ngành quản lý nào cũng không thể tách rời hoạt động giám sát. Quản lý chỉ được thực hiện thông qua hoạt động giám sát, giám sát là bộ phận cấu thành của quản lý. Quản lý tài chính phải đi cùng với giám sát tài chính; giám sát tài chính là công việc quan trọng hàng đầu của ngành tài chính. Trong nền kinh tế kế hoạch, giám sát tài chính và quản lý tài chính thường bị tách rời, người ta chỉ coi giám sát tài chính là một biện pháp tạm thời nhằm tăng thu, giảm chi và là một giải pháp mang tính đặc thù nhằm chỉnh đốn lại trật tự kinh tế, mà chưa có được nhận thức đầy đủ về mối quan hệ tất yếu giữa giám sát với quản lý tài chính, không ít người cho rằng giám sát tài chính chỉ là công việc của cơ quan chuyên giám sát tài chính và nhìn nhận một cách phiến diện tách rời mối quan hệ giữa quản lý và giám sát, do đó hoạt động giám sát của ngành tài chính diễn ra tình trạng xem trọng phân phối, xem nhẹ giám sát, xem trọng giám sát thu nhập, xem nhẹ giám sát chi tiêu, xem trọng giám sát bên ngoài, xem nhẹ giám sát nội bộ, lơ là việc triển khai giám sát quản lý tài chính trong hoạt động quản lý nghiệp vụ tài chính.

Đánh đồng giám sát tài chính với giám sát kiểm toán kế toán là một nhận thức sai lầm và phổ biến hiện nay. Giám sát tài chính là một biện pháp mang tính quản lý của ngành tài chính trong quá trình thu chi tài chính, nó bao hàm trong hoạt động quản lý và được tiến hành một cách đồng bộ với hoạt động của

đồng vốn. Tác dụng chủ yếu của nó là phát hiện một cách kịp thời và xử lý những sai lệch trong chấp hành ngân sách Nhà nước, đảm bảo tính khoa học, tính chính xác, tính hiệu quả của hoạt động phân phối tài chính, là tuyến phòng ngừa thứ nhất nhằm đảm bảo an toàn vốn. Còn giám sát kiểm toán kế toán là việc giám sát một cách toàn diện ở tầm cao hơn, nằm ngoài nghiệp vụ quản lý cụ thể về thu chi và được tiến hành sau khi đã kết thúc quá trình thực hiện ngân sách Nhà nước, hoặc là sau khi đã kết thúc một quá trình nào đó, là quá trình giám sát lại hoạt động quản lý của ngành tài chính và xem xét lại những hoạt động giám sát đã được tiến hành trước đó. Do đó, hoạt động này mang tính quyền lực, tính tổng hợp và tính đánh giá tương đối cao. Vị trí của hai loại giám sát này trong quá trình tái sản xuất xã hội không giống nhau, phương thức vận hành và tác dụng của chúng cũng rất khác nhau. Trong quản lý kinh tế, giữa chúng luôn có sự hỗ trợ lẫn nhau. Có làm tốt việc giám sát tài chính, tăng cường cơ chế phòng ngừa thì mới có thể tạo điều kiện tốt cho hoạt động giám sát kiểm toán kế toán được thực hiện. Có tăng cường hoạt động kiểm toán kế toán mới có thể thúc đẩy hoạt động giám sát của ngành tài chính, nâng cao hơn nữa trình độ quản lý về tài chính. Như vậy, giám sát tài chính và giám sát kiểm toán kế toán vừa có mối quan hệ chặt chẽ lại vừa có sự khác biệt, chúng bổ sung cho nhau nhưng cũng không thể thay thế nhau.

3.2. Việc xây dựng khung pháp lý trong hoạt động giám sát tài chính vẫn còn rất lạc hậu

Nền kinh tế thị trường là nền kinh tế vận hành theo luật pháp, mọi hoạt động kinh tế đều được đảm bảo bằng những văn bản luật pháp tương ứng. Những văn bản pháp qui liên quan như luật ngân sách, điều lệ thi hành luật ngân sách, luật kế toán... đã

đưa ra một số quy định để ngành tài chính có thể thực hiện được chức năng giám sát quản lý của mình, tuy nhiên bộ luật này vẫn chưa hoàn chỉnh và chưa có tính hệ thống. Đặc biệt là, vẫn còn thiếu những quy định mang tính trình tự và những quy định hành chính để thực hiện quản lý giám sát tài chính. Hậu quả của sự lạc hậu trong hệ thống lập pháp giám sát tài chính và sự yếu kém của các biện pháp giám sát tài chính. Do không có những quy định rõ ràng với các biện pháp bảo toàn vốn trong các quy định luật pháp tài chính nên với khả năng bảo toàn vốn của ngân sách Nhà nước không được đảm bảo như hiện nay, ngành tài chính không có các căn cứ pháp luật làm chỗ dựa để hoạt động, và cũng không thể đưa ra các biện pháp hiệu quả, từ đó gây tổn hại về tính quyền lực và tính nghiêm chỉnh trong giám sát quản lý tài chính; gây khó khăn trong giám sát tài chính; đôi khi còn dẫn đến những khiếu nại về các vụ án hành chính không cần thiết; làm cho công tác giám sát tài chính khó có thể thực hiện theo chiều sâu, và kết quả kiểm tra giám sát khó có thể bảo toàn, ảnh hưởng đến việc phát huy hiệu quả tổng thể của toàn bộ giám sát tài chính. Chính vì vậy, điều cấp bách hiện nay là phải đưa ra được các điều lệ hoặc các luật về quản lý giám sát tài chính, trong đó quy định rõ và cụ thể về vị trí, vai trò, chức năng, quyền hạn, nội dung và trình tự công việc, trách nhiệm pháp luật đối với hoạt động quản lý giám sát tài chính.

3.3. Các biện pháp và phương thức giám sát tài chính chưa thực sự đáp ứng được nhu cầu tăng cường giám sát tài chính trong điều kiện kinh tế thị trường

Trong điều kiện kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa, việc tăng cường giám sát tài chính, tăng cường khả năng điều chỉnh của ngành tài chính đối với hoạt động kinh tế cần phải chủ yếu

dựa vào thị trường, dựa vào các biện pháp về pháp luật kinh tế, trong đó coi các biện pháp điều chỉnh gián tiếp là chính, cộng thêm các biện pháp hành chính cần thiết. Do đó phải tăng cường kiểm tra giám sát trước, trong và sau công việc nếu cần. thiết. Những năm gần đây, việc giám sát tài chính chủ yếu là áp dụng các biện pháp xử lý đối với các vấn đề nổi cộm trong lĩnh vực tài chính, chẳng hạn như mở các cuộc kiểm tra về giá cả, kiểm tra các "kho bạc nhỏ", thanh tra ngân sách, thanh tra vốn ngoài ngân sách hàng năm.... Trong công tác cụ thể, đối với việc sử dụng vốn ngân sách, chủ yếu áp dụng hình thức giám sát sau. Việc kiểm tra trước và trong quá trình thực thi ngân sách vẫn còn rất yếu, hoạt động giám sát tài chính chủ yếu vẫn thực hiện thông qua các báo cáo và kiểm tra tài chính thường chú ý đến việc lập và giao dự toán ngân sách chi trong khi đó lại xem nhẹ việc giám sát tình hình thực thi ngân sách; chú trọng tính hợp pháp trong việc sử dụng nguồn vốn ngân sách nhưng lại xem nhẹ việc phân tích tính hợp lý trong các khoản chi ngân sách, nên không thể kịp thời nắm bắt tình hình biến động về vốn, và cũng không thể đưa ra các biện pháp phòng ngừa một cách hiệu quả. Cùng với sự phát triển của nền kinh tế thị trường và việc xây dựng mô hình tài chính công, đòi hỏi công tác giám sát tài chính không thể chỉ dừng lại ở hình thức xử lý giám sát sau khi sự việc đã rồi mà phải đi sâu cải cách tài chính, quản lý chặt chẽ, tăng cường tính thường xuyên của kiểm tra và tính kịp thời để làm cho giám sát tài chính theo đúng trật tự và được luật hóa. Đồng thời, cũng cần phải có những kiểm tra giám sát mang tính tập trung hoặc riêng lẻ đối với những vấn đề mang tính phổ biến và là điểm nóng của nền kinh tế trong những thời kỳ khác nhau, để làm cho việc kiểm tra giám sát tài chính thực sự gắn kết với quản lý tài chính.

3.4. Cần tăng cường điều chỉnh hơn nữa mối quan hệ giữa giám sát tài chính với các hoạt động giám sát kinh tế khác

Ở , hệ thống giám sát kinh tế được cấu thành trên cơ sở giám sát tài chính, giám sát thuế, giám sát kiểm toán, kiểm tra giám sát doanh nghiệp Nhà nước, các tổ chức kiểm toán trong xã hội.... Hệ thống này chịu trách nhiệm giám sát quản lý trật tự vận hành của nền kinh tế. Phạm là chủ thể giám sát lớn thì phân công trách nhiệm phải rõ ràng, nội dung giám sát mỗi việc có trọng điểm riêng, song cho phép có sự hợp tác giữa chúng để từng bước hình thành hệ thống giám sát dựa trên cơ sở giám sát lẫn nhau, ràng buộc lẫn nhau và hỗ trợ lẫn nhau. Hiện nay, việc phân công chức năng giữa các chủ thể giám sát kinh tế chưa rõ ràng, quá nhiều đầu mối giám sát và đôi khi còn xuất hiện tình trạng kiểm tra giám sát chồng chéo. Việc lên kế hoạch kiểm tra chưa có sự kết hợp giữa các bên, thông tin về kiểm tra giám sát cũng không được làm rõ cho các bên, do đó các kết luận về kiểm tra không được các bên sử dụng, tạo ra sự lãng phí không cần thiết về nhân lực, vốn và thời gian, đồng thời làm tăng giá thành và giảm hiệu quả giám sát. Cần phải đưa ra những biện pháp cần thiết để điều chỉnh mối quan hệ giữa các bộ phận giám sát chức năng, để có sự phối hợp trong công tác giám sát nhằm nâng cao hiệu quả của hoạt động kiểm tra giám sát.

III. NHỮNG BIỆN PHÁP CHỦ YẾU ĐỂ TĂNG CƯỜNG HƠN NỮA GIÁM SÁT TÀI CHÍNH

Trong quá trình chuyển từ giám sát quản lý trực tiếp sang giám sát quản lý gián tiếp, từ quản lý vi mô sang quản lý vĩ mô, xây dựng và hoàn thiện thể chế tài chính Nhà nước, cần phải bám

sát chặt chẽ một vấn đề trung tâm là tăng cường và đưa vào qui chế việc giám sát quản lý tài chính, nỗ lực thúc đẩy cải cách chế độ quản lý tài chính, nắm vững các đặc điểm của quản lý tài chính, điều chỉnh trọng điểm của quản lý tài chính, coi xây dựng cơ chế quản lý tài chính khoa học, quy củ, nhạy bén và hiệu quả là trọng điểm của quản lý tài chính, từng bước xây dựng hệ thống giám sát quản lý theo pháp luật với cơ chế giám sát quản lý khoa học, các biện pháp giám sát quản lý tiên tiến, trật tự quản lý giám sát được luật hóa, đội ngũ cán bộ giám sát quản lý tài chính có năng lực.

1. Xây dựng hệ thống giám sát ngân sách Nhà nước hoàn thiện và khoa học

Việc xây dựng hệ thống giám sát quản lý ngân sách Nhà nước hoàn thiện và có tính khoa học là trọng tâm của hệ thống quản lý giám sát tài chính hiện đại, cần phải xây dựng một cơ chế giám sát tài chính trong đó coi phê duyệt ngân sách Nhà nước là cơ sở, coi giám sát kịp thời là trọng tâm, coi kiểm tra sau và kiểm tra từng khoản mục là bổ sung, cùng hỗ trợ, cùng ràng buộc và có sự phân công hợp lý.

1.1. Xây dựng, kiện toàn cơ chế giám sát và trình tự hoạt động của ngân sách Nhà nước. Cần phải xây dựng chế độ kết hợp giữa ủy quyền với phê chuẩn, trong đó làm rõ từng khoản mục và định mức ngân sách, hoàn thiện việc phân định rõ các chức năng tăng cường quyết sách dân chủ, tăng cường tính quy củ và tính khoa học cho việc lập ngân sách, nhằm làm cho hoạt động giám sát tài chính được tiến hành đồng bộ với sự vận hành của dòng vốn tài chính trong nền kinh tế.

1.2. Xây dựng mạng lưới giám sát chấp hành ngân sách Nhà nước. Để xây dựng hệ thống mạng lưới quản lý giám sát chấp hành ngân sách trong cả nước cần phải áp dụng các biện pháp kỹ thuật hiện đại như là hệ thống vi tính... Thông qua hệ thống mạng lưới giám sát này, kịp thời nắm bắt tình hình biến động về phân bổ, cấp phát, xu hướng sử dụng và kết dư của vốn ngân sách Nhà nước, đồng thời thực hiện những điều tra và giám sát đối với những hiện tượng bất thường phát sinh trong quản lý. Cùng với việc thúc đẩy chế độ thu và chi tiêu Chính phủ qua Kho bạc, hoạt động giám sát quản lý vốn ngân sách cần phải tiến hành đối với từng đơn vị sử dụng vốn ngân sách Nhà nước, và những hộ cung ứng dịch vụ, hàng hóa. Thực hiện giám sát kịp thời đối với quá trình chấp hành ngân sách Nhà nước, thực sự đưa việc giám sát vào trong toàn bộ quá trình quản lý tài chính. Xây dựng hệ thống chấp hành ngân sách Nhà nước có sự hợp tác ràng buộc giữa ngành tài chính, ngành chủ quản, đơn vị sử dụng vốn và đơn vị kiểm tra.

1.3. Xây dựng cơ chế đánh giá hiệu quả đối với việc chấp hành ngân sách Nhà nước. Để thúc đẩy sử dụng tiết kiệm, có hiệu quả vốn ngân sách Nhà nước, có thể từ hai mặt số lượng và chất lượng chấp hành ngân sách để xây dựng tiêu chuẩn đánh giá cụ thể, cần phải xây dựng cơ chế khảo sát đánh giá về tình hình chấp hành ngân sách Nhà nước của các ban ngành, đem công bố kết quả đánh giá với toàn xã hội, làm cho cả xã hội hiểu biết tình hình chấp hành ngân sách nhà nước, nâng cao tính rõ ràng kết quả chấp hành ngân sách; xây dựng cơ chế khuyến khích nhằm nâng cao tính tự giác và tính tự ràng buộc của các ban ngành trong việc sử dụng hiệu quả vốn ngân sách.

2. Xây dựng và hoàn thiện cơ chế hoạt động giám sát tài chính

2.1. Xây dựng cơ chế phối hợp hiệu quả trong quản lý giám sát kinh tế của Nhà nước. Cùng với việc xây dựng và hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa, hiện nay về cơ bản đã hình thành được hệ thống giám sát tài chính, trong đó coi giám sát tài chính, giám sát kiểm toán kế toán, giám sát thuế, giám sát xã hội là chủ thể. Các ngành tài chính, thuế, thanh tra... đều có trách nhiệm trong giám sát kinh tế, mục đích giám sát của các ngành này là thống nhất, nhưng nội dung và phương thức kiểm tra giám sát của chúng lại có những đặc điểm riêng và chú trọng đến những vấn đề khác nhau. Vì vậy, cần có những biện pháp có hiệu quả để tăng cường sự hợp tác giữa các ban ngành thực hiện chức năng giám sát kinh tế của chính quyền, chia sẻ thông tin, nâng cao hiệu quả giám sát quản lý, từng bước thực hiện phân công rõ ràng, phối hợp, hợp tác cùng tiến bộ giữa các ban ngành. Đồng thời, cần phải hoàn thiện và xây dựng cơ chế giám sát lại của hoạt động giám sát tài chính đối với hoạt động giám sát xã hội, tăng cường việc giám sát lại đối với các tổ chức giám sát xã hội, như là Văn phòng kế toán...

2.2. Hoàn thiện hơn nữa hệ thống giám sát tài chính, tăng cường giám sát kế toán. Ngành tài chính cần phải chuyển từ việc xem trọng hoạt động quản lý vi mô của các doanh nghiệp trước kia sang giám sát quản lý các cơ quan thu thuế, các ban ngành thực hiện ngân sách Nhà nước, các tổ chức tiền tệ và các tổ chức trung gian, từng bước kiện toàn hệ thống xã hội hóa giám sát quản lý tài vụ doanh nghiệp, giám sát kế toán là một bộ phận cấu thành quan trọng của giám sát tài chính, cần phải quán triệt

luật kế toán, hoàn thiện chế độ kế toán, tăng cường công tác kế toán cơ sở, nâng cao chất lượng thông tin kế toán, nghiêm trị những hành vi vi phạm pháp luật như đưa ra các bằng chứng giả, sổ sách giả, tăng cường giám sát kế toán đối với toàn xã hội.

2.3. Xây dựng cơ chế nghiêm chỉnh chấp hành pháp luật. Nghiêm chỉnh chấp hành pháp luật là yêu cầu khách quan nhằm thực hiện phương châm “trị quốc theo pháp luật”, và cũng là những biện pháp quan trọng để thực hiện quản lý tài chính theo pháp luật, xử lý tận gốc những vấn đề vi phạm pháp luật trong lĩnh vực tài chính, bảo vệ quyền lực của pháp luật kinh tế - tài chính. Nghiêm túc chấp hành pháp luật là điều kiện thiết yếu của công tác quản lý giám sát tài chính. Tăng cường chấp hành nghiêm chỉnh pháp luật liên quan đến sự phát triển của công tác giám sát tài chính và nâng cao một cách toàn diện trình độ quản lý tài chính, liên quan đến việc xây dựng hệ thống lập pháp và chấp hành pháp luật tài chính cần đẩy mạnh việc nâng cao một cách toàn diện trình độ quản lý tài chính, sự phát triển của công tác giám sát tài chính, việc xây dựng hệ thống chấp hành pháp luật tài chính, thúc đẩy việc phòng chống các hoạt động vi phạm pháp luật. Cần hoàn thiện hơn nữa chế độ truy cứu trách nhiệm đối với những nhân viên chịu trách nhiệm về vi phạm nghiêm trọng kỷ luật, pháp luật, kết hợp giữa xử lý vụ việc với xử lý con người. Ngành tài chính cần giữ quan hệ chặt chẽ với ngành tư pháp và kiểm tra giám sát, xây dựng cơ chế xử lý các vụ án, trong đó có sự phối kết hợp giữa các ngành có liên quan, và kiện toàn chế độ trách nhiệm cá nhân liên đới, vận dụng đa dạng các biện pháp như các biện pháp kinh tế, hành chính và pháp luật để xử lý vi phạm, phát huy đầy đủ tác dụng cưỡng chế và giáo dục của luật kinh tế, tài chính, thúc đẩy nâng cao ý thức chấp hành và tuân thủ pháp luật của toàn xã hội.

3. Xây dựng và kiện toàn hệ thống pháp luật cho hoạt động giám sát quản lý tài chính

Để tăng cường giám sát tài chính, cần phải có một cơ chế pháp luật về quản lý giám sát tài chính hoàn thiện làm cơ sở, mà trọng điểm bao gồm hai nội dung sau: *Thứ nhất*, hoàn thiện chế độ luật pháp về thuế, tài chính và hoạt động kế toán; *Thứ hai*, xây dựng và kiện toàn hệ thống luật pháp cho bản thân việc giám sát quản lý với cơ chế tự giám sát quản lý. Xem xét sự phát triển tài chính Nhà nước của các nước có nền kinh tế thị trường phát đạt trên thế giới, có thể nhận thấy các nước này đều coi xây dựng hệ thống pháp luật là nhiệm vụ vô cùng quan trọng và đều có các văn bản pháp luật rõ ràng cụ thể làm bảo đảm. Muốn xây dựng hệ thống pháp luật về giám sát quản lý tài chính phù hợp với đặc điểm của thì cần phải từ góc độ pháp luật xác định rõ vị trí tác dụng, chức năng nhiệm vụ của giám sát tài chính, phải tăng cường các biện pháp kiểm tra giám sát quản lý tài chính, luật hóa các biện pháp và các trình tự giám sát quản lý tài chính, để pháp luật thực sự là chỗ dựa và các hoạt động hành chính phải tuân thủ pháp luật./.

TOÀN CẦU HÓA KINH TẾ VÀ ẢNH HƯỞNG CỦA NÓ ĐỐI VỚI NGÀNH BẢO HIỂM

GS.TS. Trương Hồng Đào
Học viện Tài chính - Tiền tệ
Trường đại học Nhân dân Trung Quốc

I. XU THẾ TOÀN CẦU HÓA KINH TẾ

1. Toàn cầu hóa kinh tế là gì?

Những năm gần đây, toàn cầu hóa kinh tế trở thành đề tài sôi nổi của mọi người. Trên thực tế, từ giữa những năm 80 trở lại đây, bầu không khí toàn cầu hóa kinh tế đã từng bước hình thành; đồng thời gây ảnh hưởng quan trọng đối với sự phát triển của kinh tế thế giới, đối với phương thức tư duy và phương thức hành động của người ta. Theo đà phát triển mạnh mẽ nhanh chóng của các ngành khoa học kỹ thuật cao, mạng lưới thông tin toàn cầu được nhanh chóng xây dựng, tiến trình toàn cầu hóa kinh tế có xu thế tăng nhanh hơn nữa trên cơ sở đã có, và nhất định sẽ trở thành một trào lưu phát triển của thế giới không thể bị ý chí của người ta quyết định.

Toàn cầu hóa kinh tế chủ yếu là chỉ các yếu tố kinh tế lưu chuyển trong phạm vi toàn cầu với quy mô vào tốc độ chưa từng có, từ đó làm tăng cường tính lệ thuộc lẫn nhau về kinh tế của các nước trên thế giới, thị trường trong nước hòa nhập với thị trường quốc tế, cuối cùng chuyển hướng theo một loại quá trình

và hiện thực của một nền kinh tế không có biên giới quốc gia.

Do sự phát triển nhanh chóng của xu thế trên đây, làm cho sự liên hệ kinh tế giữa các nước trên thế giới ngày càng chặt chẽ, kinh tế của các nước ngày càng thâm nhập vào nhau, mức độ dựa vào nhau tồn tại được tăng cường rất nhiều. Điều này vừa tạo khả năng và cơ hội đẩy nhanh sự tăng trưởng kinh tế của các nước, cung cấp một không gian hợp tác quốc tế rộng rãi, đồng thời lại làm kịch liệt hơn tính mất cân đối về phát triển kinh tế xã hội trong phạm vi thế giới, đặc biệt là các nước đang phát triển và các nước đang chuyển đổi nền kinh tế. Mặc dầu vậy, sự phát triển của toàn cầu hóa kinh tế và tự do mậu dịch, đã tạo điều kiện thuận lợi cho sự phát triển kinh tế của các nước có các loại hình khác nhau, làm cho sự phân công trong phạm vi thế giới được cải thiện, và đã tiêm vào cho nền kinh tế thế giới nguồn sống và sức mạnh. Trên cơ sở mậu dịch thế giới tăng trưởng nhanh chóng, tốc độ toàn cầu hóa thị trường tiền tệ tín dụng được đẩy nhanh, sự lưu chuyển khối lượng lớn tư bản tăng mạnh mẽ trên thế giới, đầu tư trực tiếp xuyên quốc gia gia tăng ghê gớm.

2. Nguyên nhân toàn cầu hóa kinh tế phát triển với tốc độ nhanh

Thứ nhất, sự biến đổi ghê gớm của cục diện chính trị quốc tế là tiền đề căn bản cho toàn cầu hóa kinh tế phát triển. Theo sự tan rã của Liên xô và biến động mạnh mẽ ở Đông Âu, cục diện chiến tranh lạnh đột nhiên sụp đổ, từ đó đưa đến một loạt những sự biến đổi to lớn và sâu rộng: Sự phát triển kinh tế, an ninh kinh tế, cạnh tranh kinh tế, nhanh chóng thay thế cho sự đối kháng về chính trị, đối đầu về quân sự và trở thành chủ đề

của sự phát triển thế giới. Một mặt, các nước đã nhận thức đúng đắn được tính chất nghiêm trọng của vấn đề phát triển kinh tế bị chiến tranh lạnh ngăn cản. Mặt khác, loại cục diện đa cực "một siêu, nhiều mạnh" hiện nay, đang tiềm ẩn tính bất ổn định. Việc xác lập địa vị các nước trong cục diện quốc tế mới đang trong thai nghén, không còn nghi ngờ gì nữa sẽ do sức mạnh tổng hợp của các nước trên cơ sở sức mạnh kinh tế quyết định. Xuất phát từ 2 nguyên nhân này, các nước sau chiến tranh lạnh, bắt đầu hướng giao điểm tập trung sang vấn đề kinh tế. Đó là điều kiện cơ bản cho toàn cầu hóa kinh tế phát triển từ thập niên 90 đến nay.

Thứ hai, sự phát triển của cuộc cách mạng khoa học kỹ thuật mới, lấy kỹ thuật thông tin làm nòng cốt, là cơ sở quan trọng cho sự phát triển mãnh liệt của toàn cầu hóa kinh tế. Cuộc cách mạng khoa học kỹ thuật sau chiến tranh được đánh dấu bằng kỹ thuật nguyên tử và kỹ thuật điện tử trong thập kỷ 80, đặc biệt trong thập kỷ 90, đã có một sự phát triển đột xuất mãnh liệt. Nhất là sự phát triển quan trọng của khoa học kỹ thuật trong lĩnh vực kỹ thuật thông tin và sự áp dụng của nó ngày càng rộng rãi trong đời sống kinh tế hiện đại, đã thúc đẩy rất mạnh sự phát triển về trình độ của sức sản xuất. Con đường cao tốc về thông tin đã làm khoảng cách giữa các bộ phận của thị trường thế giới rút ngắn lại rất nhiều. Mạng lưới tin học toàn cầu làm cho mấy ngàn tỷ USD Mỹ của các ngành buôn bán, đầu tư, tín dụng được hoàn thành trong khoảnh khắc. Do đó sự phát triển cách mạng kỹ thuật thông tin là cơ sở quan trọng không thể có chăng hay chớ được đối với sự phát triển mạnh mẽ của toàn cầu hóa kinh tế.

Thứ ba, các công ty xuyên quốc gia giữ vững sự khuếch trương toàn cầu và xu thế thâm nhập là vật dẫn chủ yếu cho sự

phát triển của toàn cầu hóa kinh tế. Các công ty thi hành chiến lược toàn cầu hóa, vừa là sản phẩm của sản xuất và quốc tế hóa tư bản, và ngược lại, nó lại đã thúc đẩy thêm một bước cho sản xuất, quốc tế hóa tư bản và toàn cầu hóa. Hiện nay trên toàn thế giới có ít nhất 40 ngàn công ty xuyên quốc gia, doanh số tiêu thụ toàn cầu của nó đạt 5,2 ngàn tỷ USD Mỹ, đang khống chế 1/3 sản xuất của thế giới, 1/3 mậu dịch thế giới và 80% chuyển giao kỹ thuật. Đồng thời các công ty xuyên quốc gia còn là chủ thể của đầu tư trực tiếp quốc tế. Từ khi bước vào thập kỷ 90 tới nay, các công ty xuyên quốc gia đã thể hiện các đặc điểm là toàn cầu hóa quyết sách, đa nguyên hóa kinh doanh, nội bộ hóa giao dịch và phân tán hóa sự phân bổ vị trí của mẫu quốc. Nó đã thúc đẩy rất mạnh sự phát triển toàn cầu hóa về phân công sản xuất, tư bản, giao dịch, dịch vụ, kỹ thuật và quản lý, khiến cho sản xuất, trao đổi phân phối và tiêu thụ mang tính chất toàn cầu hóa bước vào một giai đoạn hoàn toàn mới.

Thứ tư, việc phát triển tự thân và hoàn thiện của các tổ chức kinh tế quốc tế, đặc biệt là tác dụng của chúng ngày càng trở nên mạnh mẽ về mặt thúc đẩy và bảo đảm cho nền kinh tế toàn cầu ổn định và phát triển, là một nhân tố tác thành quan trọng cho việc phát triển gia tốc của toàn cầu hóa kinh tế. Ba tổ chức kinh tế quốc tế lớn được thành lập sau chiến tranh là Quỹ tiền tệ quốc tế, Ngân hàng thế giới và Hiệp định thuế quan và mậu dịch, có vai trò không gì thay thế được đối với sự ổn định và bảo đảm cho nền kinh tế các nước, đặc biệt là cho sự phát triển của kinh tế thế giới, sự tăng cường thúc đẩy quan hệ dựa lẫn nhau trên thế giới, sự thúc đẩy thị trường hóa kinh tế toàn cầu và cho tiến trình tự do hóa, toàn cầu hóa. Việc thành lập Tổ chức thương mại thế giới năm 1995 và việc nó thay thế Hiệp định thuế quan và mậu dịch không những đã thúc đẩy tiến trình tự do hóa và

nhất thể hóa toàn cầu trong lĩnh vực mậu dịch truyền thống, mà còn tiến thêm một bước phá bỏ rào cản, tháo gỡ những hạn chế trong lĩnh vực mậu dịch, dịch vụ tín dụng và trong lĩnh vực có liên quan đến mậu dịch là quyền tài sản tri thức và đầu tư. Điều này làm cho toàn cầu hóa như hổ thêm cánh, mà trên một trình độ nhất định cũng làm cho toàn cầu hóa kinh tế, trên cơ sở thống nhất và có quy tắc, được phát triển tự do, công bằng, lành mạnh và có trật tự.

Thứ năm, việc tăng cường khu vực hóa kinh tế thế giới và xu thế tập đoàn hóa là một chất xúc tác quan trọng cho sự phát triển mạnh mẽ của toàn cầu hóa kinh tế. Căn cứ thống kê tháng 6/1995 của Tổ chức thương mại thế giới, trong các thành viên của Tổ chức thương mại thế giới ngoài một số rất ít nước ký kết, không tham gia bất kỳ tập đoàn khu vực nào ra, còn thì hơn 120 thành viên là thành viên của một hoặc trên một tập đoàn khu vực. Khu vực hóa và tập đoàn hóa nền kinh tế thế giới, có tác dụng đặc biệt quan trọng trong việc thúc đẩy tiến trình toàn cầu hóa kinh tế. Từ trên một ý nghĩa nào đó mà nói, bảo rằng khu vực hóa tập đoàn hóa là nhân tố thúc đẩy toàn cầu hóa kinh tế, thì không bằng nói rằng nó là hình thức biểu hiện của toàn cầu hóa kinh tế.

Thứ sáu, sự tham gia tích cực và rộng rãi của chính quyền các nước là bảo đảm cho sự phát triển gia tốc của toàn cầu hóa kinh tế. Theo sự nhận thức được sâu sắc của chính phủ các nước về ý nghĩa có tính quyết định của phát triển kinh tế đối với cuộc cạnh tranh quốc tế trong tương lai, đồng thời chuyển dần sức chú ý chủ yếu vào việc phát triển kinh tế, ngày càng có nhiều nước đặc biệt là các nước đang phát triển và khu vực, nối tiếp nhau thực hành và mở rộng việc mở cửa với bên ngoài, chủ động điều

chính chiến lược kinh tế, phát huy một cách có hiệu quả vai trò của yếu tố thị trường quốc tế và sản xuất quốc tế, trong sự phát triển nền kinh tế của nước mình, làm cho nền kinh tế nước mình ngày càng hòa nhập vào hệ thống phát triển kinh tế của thế giới.

3. Đặc trưng của toàn cầu hóa kinh tế

Thứ nhất, việc buôn bán trên thế giới là rất to lớn, song địa vị của nó trong nền kinh tế thế giới có sự giảm sút. Phương thức tổ chức nền sản xuất mới do thời đại thông tin mang lại, và việc các công ty xuyên quốc gia bố trí sản xuất và tiêu thụ trong phạm vi toàn cầu, đã hình thành nên một hệ thống phân công mậu dịch quốc tế mới. Trong phân công lao động quốc tế hoàn toàn mới mẻ này, các công ty xuyên quốc gia đóng một vai trò rất quan trọng. Mà kinh doanh xuyên quốc gia của các công ty xuyên quốc gia, thực ra chính là một loại đầu tư trực tiếp quốc tế. Trong quan hệ kinh tế thế giới hiện nay, tính chất quan trọng của đầu tư quốc tế, so với buôn bán quốc tế, đã ngày càng lớn, do đó địa vị của buôn bán quốc tế trong nền kinh tế thế giới có sự giảm sút.

Thứ hai, thị trường thế giới mang tính toàn cầu chân chính hình thành. Cuối những năm 70 của thế kỷ 20, các nước XHCN lần lượt chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường, ngày càng có nhiều nước đang phát triển cũng bắt đầu quá độ sang cơ chế kinh tế thị trường. Lúc này thị trường thế giới mới diễn biến trở thành thị trường thế giới mang tính toàn cầu, phạm vi của nó ngày càng mở rộng, cơ chế vận hành của nó mới càng hoàn thiện.

Thứ ba, sự luân chuyển tư bản trong thế giới vô cùng sống động. Ở nửa sau của thập kỷ 80, đầu tư trực tiếp của nước ngoài ở

tất cả các nước trên toàn cầu, tăng dần với tốc độ bình quân là 29% một năm, đến năm 1990 tăng tới 243 tỷ USD Mỹ. Năm 1997 tổng vốn đầu tư trực tiếp của nước ngoài, phá kỷ lục đạt 400 tỷ USD Mỹ. Sự phát triển của đầu tư quốc tế trực tiếp lấy các công ty xuyên quốc gia làm chủ thể đã nhanh chóng thúc đẩy buôn bán thế giới phát triển, thúc đẩy sự phồn vinh của thị trường tiền tệ tín dụng thế giới và đã tăng cường mối liên hệ kinh tế của các quốc gia khác nhau.

Thứ tư, quốc tế hóa nguồn lực lao động và yếu tố quản lý. Mục đích của các công ty, xí nghiệp ở các nước phát triển muốn mở rộng kinh tế ra toàn cầu, không còn là để tìm kiếm tài nguyên giá rẻ, mà là tìm kiếm sức lao động rẻ mạt. Theo "Báo cáo về đầu tư thế giới 98" của Hội nghị phát triển Mậu dịch của Liên hợp quốc công bố vào ngày 10/11/1998, thì số người nước ngoài làm thuê của 100 công ty xuyên quốc gia lớn nhất thế giới đạt 6 triệu người.

Thứ năm, các công ty xuyên quốc gia, tổ chức sản xuất trong phạm vi thế giới. Năm 1983, tổng số công ty xuyên quốc gia của toàn cầu là 11 ngàn công ty, các công ty con thành lập ở nước ngoài tổng cộng là 112 ngàn. Năm 1996, toàn cầu ước có 44.500 công ty xuyên quốc gia, bộ máy phân chi nhánh của nó đặt ở nước ngoài là 276 ngàn chi nhánh. Đặc điểm lớn nhất của các công ty xuyên quốc gia là ở chỗ nó có thể bố trí tài nguyên một cách linh hoạt nhất trong phạm vi toàn cầu, đem các hoạt động sản xuất, tiêu thụ... căn cứ vào các vị trí khu vực có lợi nhất để phân bổ tới các địa điểm trên thế giới, phục vụ cho chiến lược của các công ty mẹ. Như vậy có thể khiến cho sự hợp tác phân công trên quốc tế biến thành sự phân công và hợp tác trong nội bộ các công ty xuyên quốc gia. Loại vận hành "nội bộ hóa giao

dịch" có thể giảm thiểu rất nhiều các thành lũy cản trở sự phân công quốc tế.

Thứ sáu, sự sáp nhập doanh nghiệp, sáp nhập siêu quốc gia phát triển mạnh mẽ. Phong trào sáp nhập doanh nghiệp ở thập kỷ 90 trở thành một đường dây du lịch. Theo số liệu của Liên hiệp quốc cung cấp trong "Báo cáo về thế giới đầu tư", theo số liệu ghi chép hữu quan toàn cầu thì giao dịch về mua bán sáp nhập năm 1997 đã đạt 23 ngàn vụ, so với năm 1989 tăng 1 lần. Nguyên nhân có phong trào sáp nhập lớn như vậy gồm: *Một là*, các công ty lớn cần bảo đảm cho mình trong một thời gian dài không bị chen đẩy vào thị trường bé nhỏ cục bộ. *Hai là*, yêu cầu mới mà thị trường đặt ra đối với việc khai thác sản phẩm dẫn đến hiện tượng sáp nhập và tiếp quản, ngày càng nhiều.

Thứ bảy, sự hợp tác kinh tế mang tính khu vực, ngày càng được tăng cường. Hợp tác kinh tế khu vực là một giai đoạn tất phải kinh qua trong quá trình phát triển kinh tế toàn cầu hóa. Không có hợp tác kinh tế khu vực thì cuối cùng không thể thực hiện được toàn cầu hóa kinh tế. Hợp tác kinh tế khu vực mặc dầu là phát triển lên trong sự xung đột mâu thuẫn lợi ích buôn bán quốc tế, mặc dù các tập đoàn kinh tế khu vực thi hành nguyên tắc phân biệt đối ngoại, song trong nội bộ các tập đoàn khu vực thì thực hiện sự tự do lưu thông của 4 đại yếu tố sản xuất là hàng hóa, tư bản, nhân viên và dịch vụ, nên có thể thực hiện trong nội bộ khu vực việc hợp lý phân bố tài nguyên, tối ưu hóa tổ hợp tài nguyên, thực hiện kinh tế quy mô và nâng cao hiệu quả kinh tế.

Thứ tám, xây dựng quy tắc vận hành kinh tế ở trong phạm vi thế giới. Các nước trong thế giới ngày nay, bất kể là các nước phát triển phương tây hay nước đang phát triển, bất kể là các

nước TBCN hay các nước XHCN, đa số đều đã thi hành chính sách kinh tế hướng về thị trường. Sau khi thi hành thể chế kinh tế thị trường, thì pháp qui kinh tế chủ yếu và chính sách kinh tế của các nước bắt buộc phải dựa chặt vào tiêu chuẩn quốc tế, thực hiện việc hòa nhập thị trường trong nước với thị trường quốc tế. Chính sách quản lý thị trường của các nước đều tuân theo phương thức quản lý thông dụng quốc tế và nguyên tắc cơ bản của nền kinh tế thị trường, đó là đơn giản hóa quản lý vĩ mô và pháp luật hóa quản lý vi mô đối với thị trường trong nước. Căn cứ theo thông lệ quốc tế, việc điều hành vĩ mô của các nước đối với thị trường chủ yếu là sử dụng vai trò đòn bẩy kinh tế của lãi suất, thuế suất và hối suất để tiến hành điều tiết gián tiếp. Các nước thi hành quản lý pháp luật đối với các hoạt động kinh doanh vi mô của thị trường, kiện toàn hệ thống pháp luật về hoạt động thị trường; đối với các hoạt động kinh doanh ở thị trường trong nước của các doanh nghiệp trong và ngoài nước thì đưa vào quy củ chặt chẽ.

II. HIỆN TRẠNG CỦA NGÀNH BẢO HIỂM

Tốc độ phát triển của ngành bảo hiểm rất nhanh, đặc biệt là bảo hiểm thương mại. Từ năm 1992 trở lại đây, thu về phí bảo hiểm mỗi năm đều giữ được tỷ lệ tăng từ 30% trở lên. Người ta đều rất lạc quan đối với tiềm lực của thị trường bảo hiểm thương mại. Song do bắt đầu quá muộn và trình độ của cả nền kinh tế thấp, đem so sánh hàng ngang thì hiện nay trình độ phát triển của ngành bảo hiểm hãy còn ở vào địa vị khá lạc hậu, còn tồn tại nhiều vấn đề trong quá trình phát triển. gia nhập WTO, thị trường bảo hiểm sẽ được mở cửa thêm một bước, các doanh nghiệp bảo hiểm trong nước sẽ đối mặt với môi trường thị trường khắt khe hơn. Đối với hiện trạng của ngành bảo hiểm chúng ta

cần có một nhận thức tỉnh táo.

1. Trình độ toàn bộ của ngành bảo hiểm lạc hậu

Thứ nhất, số lượng tổ chức bảo hiểm ít, thành phần lũng đoạn thị trường quá cao. Hiện nay nước ta có 40 tổ chức bảo hiểm bằng vốn của và ngoài nước, mà Mỹ thì có hơn 6.000 tổ chức bảo hiểm, Đức có hơn 2.100 tổ chức, Anh có hơn 800 tổ chức, Ai cập có hơn 500 tổ chức, Hồng Kông có hơn 200, Australia có hơn 100, Nhật bản có trên 50 tổ chức. Có thể thấy so với thị trường trong nước bao la mà nói, thì số lượng của cơ cấu bảo hiểm của quá ít, thiếu các chủ thể đầy đủ của thị trường, đưa đến các hậu quả là cơ chế cạnh tranh không phát huy được đầy đủ tác dụng, khó có thể hình thành một cơ cấu thị trường hợp lý, thành phần lũng đoạn thị trường quá cao, tạo ra hiệu suất thấp, giá thành cao, sự uyển chuyển và tính sáng tạo của giá cả không đầy đủ. Một thị trường bảo hiểm kiện toàn phải do người bảo hiểm, người tái bảo hiểm, người đại lý bảo hiểm, người môi giới bảo hiểm và người được bảo hiểm cùng nhau hợp thành. Mô thức này của ngành bảo hiểm nước ta hiện nay còn chưa thích ứng với nhu cầu phát triển của nền kinh tế thị trường.

Thứ hai, quy mô bảo hiểm nhỏ, địa vị trong nền kinh tế quốc dân thấp. Năm 1997, mật độ bảo hiểm của nước ta là 10,8 USD Mỹ, độ sâu bảo hiểm là 1,486%. Năm 1998 trong thiệt hại về lũ lụt, trong tình hình tổn thất kinh tế xã hội trực tiếp đạt tới 166,6 tỷ Nhân dân tệ (NDT), mà bảo hiểm chỉ chi trả được 3 tỷ. Từ đó có thể thấy trình độ phổ cập bảo hiểm của nước ta rất thấp, vai trò bồi thường đối với xã hội thiếu nghiêm trọng.

Thứ ba, kết cấu thị trường bảo hiểm không cân bằng, bảo

hiểm nhân thọ phát triển trì trệ. Sau năm 1987, một đặc trưng quan trọng của thị trường bảo hiểm thế giới là thu nhập bảo hiểm nhân thọ cao hơn thu nhập bảo hiểm phi nhân thọ, chiếm bộ phận tương đối lớn trong thu nhập bảo hiểm. Các thị trường bảo hiểm phát triển càng đặc biệt là như vậy. Tuy rằng từ năm 1997, bắt đầu tỷ trọng bảo hiểm nhân thọ vượt qua tỷ trọng của bảo hiểm sản xuất, song vẫn còn cách rất xa trình độ của thế giới. Về mặt độ sâu và độ dày của bảo hiểm nhân thọ, nước ta còn vô cùng lạc hậu.

2. Pháp qui và quản lý giám sát của thị trường bảo hiểm còn chưa hoàn thiện

Việc ban hành và thực thi "Luật bảo hiểm" đã cung cấp một căn cứ pháp luật cơ bản cho sự phát triển thị trường bảo hiểm quy củ, song vẫn tồn tại nhiều chỗ hạn chế và không hoàn thiện và còn thiếu thốn luật pháp và pháp qui đồng bộ. Ví dụ: Trong "Luật bảo hiểm", đối với việc xác định ranh giới khái niệm giữa bảo hiểm nhân thọ với bảo hiểm sản xuất, còn thiếu sự phân biệt về bản chất, sự kinh doanh theo sản xuất, nhân thọ có cần thiết hay không, không có sự quy định kinh doanh theo ngành cho bảo hiểm trực tiếp và tái bảo hiểm.... Đồng thời đối với quy tắc cạnh tranh của thị trường bảo hiểm, đối với các yêu cầu cụ thể của các loại bảo hiểm khác nhau, biện pháp bảo hộ người tiêu dùng và sự quản lý đối với cơ cấu trung gian bảo hiểm, còn thiếu các quy định pháp qui đồng bộ và hướng dẫn thi hành cụ thể.

Năm 1997, Ngân hàng Nhân dân quy định, các công ty bảo hiểm tại những khu vực chưa thành lập chi nhánh công ty, thì tạm hoãn việc thiết lập và còn quy định không cho phép kinh doanh xuyên khu vực. Quy định này tuy thực tế đã ngăn chặn

được một số đơn vị bảo hiểm kinh doanh trái chế độ, song do phần lớn các khu vực trong cả nước chỉ có bảo hiểm có bộ máy phân chi nhánh. Như vậy thì tương đương với mặc nhiên thừa nhận kinh doanh lũng đoạn của các công ty bảo hiểm.

Việc giám sát quản lý bảo hiểm của nước ta cũng tồn tại nhiều vấn đề: Mục tiêu bảo hiểm không rõ ràng; cơ cấu giám quản và khẩu độ giám quản không thống nhất, nhiều cửa ra vào, hành chính hóa biện pháp giám quản, kỹ thuật giám quản lạc hậu, thiếu nhân tài về giám quản....

Đặc biệt là có một số ngành tự ý làm nghiệp vụ bảo hiểm thương mại, tạo ra sự hỗn loạn về thị trường bảo hiểm, nguy hại của nó rất nghiêm trọng. Theo thống kê chưa đầy đủ, hiện nay các ngành lao động, dân chính, giáo dục, kế hoạch gia đình, công đoàn, điện lực, cung tiêu, hóa dầu, giao thông, nông nghiệp và chính quyền địa phương, đã làm nghiệp vụ bảo hiểm thương mại ở mức độ khác nhau.

Ngành lao động ngoài làm bảo hiểm dưỡng lão cơ bản (thuộc về bảo hiểm xã hội) ra, còn làm bảo hiểm bổ sung cho CNVC doanh nghiệp và bảo hiểm dưỡng lão mang tính chất quỹ tiết kiệm. Hiện nay cả nước đã có 12.555 hộ doanh nghiệp bảo hiểm bổ sung cho 1,07 triệu CNVC. Năm 1995, số kết dư cập nhật của quỹ là 1,203 tỷ NDT. Ngành dân chính từ năm 1991 bắt đầu làm bảo hiểm dưỡng lão nông thôn. Năm 1995 ngành này triển khai loại bảo hiểm này ở trên 1.500 huyện, số người tham gia bảo hiểm gần 50 triệu người, quỹ tích lũy có 5 tỷ NDT. Tổng công hội cả nước mở bảo hiểm hỗ trợ CNVC, bao gồm bảo hiểm bổ sung hỗ trợ dưỡng lão CNVC, bảo hiểm bổ sung hỗ trợ y tế CNVC, bảo hiểm bổ sung hỗ trợ tử tuất CNVC và bảo hiểm bổ

sung hỗ trợ thất nghiệp CNVC. Tổng cộng thành lập trên 40 ngàn bộ máy bảo hiểm hỗ trợ, số CNVC tham gia là trên 12 triệu người, huy động vốn hỗ trợ bảo hiểm là trên 1 tỷ NDT.

Ngoài ra ủy ban kế hoạch hóa dân số còn làm bảo hiểm về sinh đẻ có kế hoạch, bảo hiểm an toàn cho học sinh. Hệ thống hợp tác xã cung tiêu làm bảo hiểm thống nhất bồi thường quỹ an toàn. Bộ Nông nghiệp lấy danh nghĩa "Hiệp hội bảo hiểm cổ đông tàu thuyền đánh cá" để làm bảo hiểm cho tàu đánh cá và bảo hiểm nhân thọ cho ngư dân. Bộ giao thông làm bảo hiểm thống nhất an toàn giao thông và bảo hiểm vận chuyển hành khách, làm bảo hiểm xe cộ các đơn vị trực thuộc ngành giao thông. Ngành đường sắt làm bảo hiểm giá vận tải hàng hóa, bảo hiểm vận tải. Hệ thống hóa đầu thi hành tự bảo hiểm ngành hàng.

Nguyên nhân dẫn đến việc bảo hiểm xã hội thâm nhập vào bảo hiểm thương mại, chủ yếu có mấy nguyên nhân sau đây: *Một là*, lâu nay nước ta chưa có sự xác định rõ ràng ranh giới bảo hiểm xã hội và bảo hiểm thương mại. Các nước trên thế giới có sự phân định ranh giới rõ ràng về bảo hiểm xã hội và bảo hiểm thương mại, hai cái này có tồn chỉ khác nhau, thích dụng với pháp luật khác nhau. Còn ở nước ta luật pháp ban hành trước nay, đem một số bảo hiểm thương mại liệt vào phạm trù bảo hiểm xã hội, tạo thành sự không rõ ràng ranh giới của hai thứ đó. *Hai là*, do bảo hiểm xã hội có tính công ích, quy mô của nó chủ yếu do tài lực của nhà nước và của doanh nghiệp quyết định. Trong tình hình tài lực của nhà nước và của doanh nghiệp là có hạn hiện nay, mở rộng diện tích ra, thế tất sẽ sinh ra chuyện vào rồi khó ra, làm cho một số ngành phải tìm cách thông qua việc làm bảo hiểm thương mại kiếm lãi để bù đắp thu lỗ về bảo hiểm xã hội. *Ba là*, một số ngành thuận túy xuất phát từ sự kích động của lợi

ích kinh tế và theo đuổi lợi nhuận thương mại.

3. Vai trò của bảo hiểm chưa được phát huy đầy đủ

Vai trò của bảo hiểm thông qua nghiệp vụ bảo hiểm và nghiệp vụ đầu tư để phát huy. Trong nghiệp vụ bảo hiểm, do loại bảo hiểm nước ta đơn điệu, ít sáng tạo, các loại bảo hiểm truyền thống vẫn chiếm tỷ lệ rất lớn, làm cho vai trò bồi thường kinh tế và cấp trả của bảo hiểm còn xa mới được phát huy đầy đủ. Hiện nay thị trường bảo hiểm của các nước phát triển loại hình bảo hiểm sáng tạo, kiểu cách đổi mới kể sao cho xiết. Có nhiều loại nhằm loại trừ rủi ro lạm phát, có lợi cho kích thích nhu cầu, nâng cao doanh số chiếm trên thị trường, tiện cho người đầu tư đầu tư vào bảo hiểm và các loại bảo hiểm mang tính chất gửi tiết kiệm. Các loại bảo hiểm này phù hợp với nhu cầu chênh lệch của người tiêu dùng, làm cho vai trò đền bù kinh tế và chi trả kinh tế của bảo hiểm được phát huy đầy đủ. Bảo hiểm của nước ta so sánh với các nước đó còn cách xa rất lớn. Về nghiệp vụ đầu tư, do lĩnh vực có thể đầu tư của quỹ bảo hiểm nước ta tương đối hẹp hòi, trình độ thâm nhập vào thị trường tư bản tương đối nông, khiến cho vai trò huy động vốn bị hạn chế rất nhiều.

Trong quá trình mở cửa thị trường tín dụng tiền tệ, việc có thành thuộc thị trường tư bản hay không là một cơ sở và điều kiện quan trọng, trong đó ngành bảo hiểm nhất là bảo hiểm nhân thọ với tính chất đặc thù của mình đang có ảnh hưởng quan trọng đối với sự phát triển và tràn nhập vào thị trường tư bản. Theo thống kê, năm 1993 ở nước Mỹ tổng số vốn của thị trường tư bản tiền tệ là 708,5 tỷ USD, tiền vốn bỏ vào từ nghiệp vụ bảo hiểm nhân thọ là 143,7 tỷ USD, chiếm 18,4% tổng số lượng cung cấp vốn của toàn bộ thị trường tư bản. Còn ở nước ta do hạn chế của

chính sách, các công ty bảo hiểm chủ yếu hoạt động trên thị trường tiền tệ, tác dụng đối với thị trường tư bản, so sánh với sự vận dụng vốn bảo hiểm của các nước phát triển thì khoảng cách vô cùng lớn.

III. VIỄN CẢNH PHÁT TRIỂN CỦA NGÀNH BẢO HIỂM

Lịch trình phát triển của nền kinh tế thế giới chứng tỏ trình độ phát triển của ngành bảo hiểm có quan hệ chặt chẽ với trình độ phát triển kinh tế của nước đó.

(1) Phí bảo hiểm bình quân theo đầu người tăng trưởng ổn định, là theo sự gia tăng GDP bình quân đầu người. Kinh tế phát triển là động lực chủ yếu cho sự phát triển của ngành bảo hiểm.

(2) Độ sâu của bảo hiểm tức là tỷ lệ của phí bảo hiểm chiếm trong thu nhập quốc dân cũng tăng trưởng theo sự tăng trưởng của kinh tế, song có sự dao động nhất định.

(3) Theo đà tăng cường của thực lực kinh tế, tỷ lệ của nghiệp vụ bảo hiểm nhân thọ sẽ có thể vượt qua bảo hiểm phi nhân thọ. Điều này nói lên rằng kinh tế càng phát triển thì người ta càng quan tâm đến giá trị nhân thân của con người. Còn ở các nước chưa phát triển thì người ta càng quan tâm đến tài sản vật chất ở trong tay, do đó thu nhập về nghiệp vụ bảo hiểm tài sản chiếm tỷ trọng rất lớn.

(4) Ngành bảo hiểm của miền đông nước ta và các vùng ven biển sẽ phát triển với tốc độ nhanh, vì kinh tế của những khu vực này có sự phát triển cao độ, tạo cơ hội tốt cho sự phát triển

có chiều sâu của ngành bảo hiểm.

Là nước lớn đông dân, cần cố gắng phát triển ngành bảo hiểm nhân thọ mang đặc sắc riêng. Tiềm lực to lớn của thị trường bảo hiểm mọi người đều công nhận, nhất là sự phát triển của thị trường bảo hiểm nhân thọ lạc quan nhất. Năm 1996, nhân khẩu đã vượt quá 1,2 tỷ. Đồng thời với tổng lượng nhân khẩu gia tăng thì cũng xuất hiện xu thế tiểu hình hóa gia đình và nhân khẩu già hóa. Cũng trong năm đó, tỷ trọng nhân khẩu 65 tuổi trở lên, chiếm 7%. Trong kỳ kế hoạch hóa 5 năm lần thứ 9, số người rời công việc, nghỉ hưu sẽ bước vào thời kỳ đỉnh cao. Cũng do cuộc cải cách bảo hiểm và ý thức bảo hiểm của quần chúng được nâng cao, người ta sẽ có yêu cầu cao hơn đối chiều sâu và chiều rộng của dịch vụ bảo hiểm, cần phải làm cho ý thức dân tộc trở nên mạnh mẽ, từ phong tục tập quán dân tộc mà khai thác tiềm lực bảo hiểm nhân thọ. Do đó việc phát triển ngành bảo hiểm nhân thọ mang đặc sắc riêng, là nhiệm vụ khẩn cấp của ngành bảo hiểm nước ta.

Là nước nông nghiệp lớn, phát triển bảo hiểm nông nghiệp rất quan trọng. Trong nền kinh tế nước ta, kinh tế nông nghiệp trước sau đều ở vị trí thứ nhất. Trong một thời gian rất dài sau này, điều đó không hề thay đổi. Ngành bảo hiểm trong nước muốn tìm được sự sinh tồn và bảo vệ được cá tính, thì không thể không bỏ nhiều công sức vào bảo hiểm nông nghiệp. Những năm gần đây, vấn đề phát triển bảo hiểm nông nghiệp đã trở thành điểm nóng và điểm khó. Các biện pháp cần dùng cho việc này là:

1. Thành lập công ty bảo hiểm nông nghiệp mang tính chất chính sách. Đây là sách lược dài hạn cho phát triển bảo hiểm nông nghiệp. Nó chịu trách nhiệm xây dựng quy hoạch phát

triển và phương châm chính sách cho bảo hiểm nước ta đồng thời tổ chức thực thi.

2. Tăng mạnh mức độ tuyên truyền và sức chi viện cho bảo hiểm nông nghiệp.
3. Xây dựng thật nhanh cơ chế quản lý quỹ bảo hiểm rủi ro nông nghiệp, phải do chính quyền các cấp tham gia trực tiếp, xây dựng nên một cơ chế hợp tác bảo hiểm lấy việc toàn xã hội tham gia bảo hiểm nông nghiệp và nông dân hỗ trợ nhau làm cơ sở.
4. Xuất phát từ tình hình đất nước, cần thi hành hình thức bán cưỡng chế đối với bảo hiểm nông nghiệp, tức là thi hành bảo hiểm cưỡng chế đối với các cây trồng chủ yếu và con vật chăn nuôi chủ yếu, còn các phần khác thì dùng phương thức tự nguyện.
5. Công tác bảo hiểm nông nghiệp trong thời gian gần đây vẫn cần phải do công ty bảo hiểm tài chính phụ trách. Công ty bảo hiểm Nhân dân trước đây, từ khi mở nghiệp vụ bảo hiểm nông nghiệp năm 1982 trở lại đây, đã tích lũy được kinh nghiệm phong phú và đã thu được thành tích rất lớn.
6. Cho ra đời nhanh nhất một bộ phận pháp qui về bảo hiểm nông nghiệp và bồi dưỡng nhiều nhân tài chuyên nghiệp về bảo hiểm nông nghiệp.

IV. TOÀN CẦU HÓA KINH TẾ VÀ ẢNH HƯỞNG CỦA NÓ ĐỐI VỚI NGÀNH BẢO HIỂM NƯỚC TA

1. Biểu hiện của ngành bảo hiểm trong toàn cầu hóa kinh tế

Trong tình hình toàn cầu hóa kinh tế, đặc điểm nổi bật nhất của ngành bảo hiểm là không ngừng xuất hiện việc sáp nhập đại, quy mô. Năm 1996 ở nước Anh, hai công ty bảo hiểm tổng hợp lớn - Công ty liên hợp bảo hiểm Mặt trời và Công ty bảo hiểm Hoàng gia tuyên bố sáp nhập, hình thành Công ty bảo hiểm liên hợp Mặt trời Hoàng gia có thị giá là 13,267 tỷ USD, thoát đã trở thành Công ty bảo hiểm tổng hợp lớn nhất nước Anh. Năm 1996 ở nước Pháp, tập đoàn liên hợp bảo hiểm Paris (HAP) và tập đoàn bảo hiểm An sông (AXA) tuyên bố thực thi kế hoạch hợp nhất, tập đoàn mới quản lý khối lượng tài sản đạt tới 2.295 tỷ franc, trở thành nhà quản lý tài sản lớn nhất thế giới, mà trước đó AXA còn hoàn thành kế hoạch mua vào tập đoàn bảo hiểm Quốc vệ. Tháng 7 năm 1997, tập đoàn quốc tế Hà Lan (ING) tuyên bố bỏ ra vốn 2,2 tỷ USD thu mua Công ty bảo hiểm công bằng Y-A-HUA của Mỹ (EIC). Xu thế sáp nhập phát sinh trong lĩnh vực bảo hiểm trực tiếp, ảnh hưởng rất nhanh tới lĩnh vực tái bảo hiểm. Tháng 8 năm 1996, Công ty tái bảo hiểm Mu ních tuyên bố sẽ mua Công ty tái bảo hiểm của Mỹ với giá 3,3 tỷ USD, Công ty tái bảo hiểm nhóm Béc mu đa dùng giá trị 950 triệu USD để mua Công ty tái bảo hiểm S.A của Pháp, tập đoàn tín dụng Su sai tuyên bố ý định mua Công ty bảo hiểm Phòng ten của Thụy sĩ, giá trị sáp nhập của nó đạt 9,5 tỷ USD.

Việc sáp nhập đại quy mô có bối cảnh chính trị và bối

cạnh kinh tế sâu sắc của nó. Từ những năm 90 trở lại đây, sự cạnh tranh giữa các nước, chủ yếu chuyển sang cạnh tranh kinh tế là chủ yếu. Do chiến tranh lạnh kết thúc, các nước đồng thời với việc triển khai cạnh tranh kịch liệt về kinh tế, cũng hướng về hợp tác điều hòa, nền kinh tế không có biên giới quốc gia được phát triển với tốc độ tương đối nhanh và thị trường quốc tế thống nhất đang hình thành. Sau cuộc mà cả đi mà cả lại lâu năm, cuối cùng thì cuộc đàm phán về mậu dịch, tín dụng toàn cầu đã đạt được thỏa thuận vào ngày 13 tháng 12 năm 1997. Hiệp nghị này bao gồm "Tất cả bảo hiểm và dịch vụ liên quan đến bảo hiểm", có ảnh hưởng sâu xa đến cục diện thị trường bảo hiểm tương lai của toàn cầu. Đối diện với thị trường bảo hiểm quốc tế thống nhất đang mở cửa dần dần, một số doanh nghiệp bảo hiểm trước đây có địa vị lũng đoạn nhất định ở thị trường trong nước đã, hoặc là vì để kiếm được một chỗ đứng trong thị trường mở cửa quốc tế, hoặc là vì để giữ vững được phần của mình sau khi thị trường nước mình mở cửa, nên việc sáp nhập hoặc thu mua công ty bảo hiểm khác là khó tránh khỏi.

Các công ty bảo hiểm thông qua việc thu mua sáp nhập, có thể không ngừng mở rộng quy mô sản xuất kinh doanh, hạ thấp giá thành sản xuất kinh doanh, làm cho doanh nghiệp tập trung ưu thế, khống chế giá thành có hiệu quả. Sự hợp tác do sáp nhập sinh ra có thể làm cho doanh nghiệp giảm bớt được chi phí quảng cáo, hạ thấp số lượng đầu tư lớn ở thời kỳ ban đầu do nhu cầu khai thác thị trường mới và chi phí nhân công sinh ra do việc giành giật nhân tài. Công ty liên hợp bảo hiểm Mặt trời Hoàng gia sau sáp nhập dự tính mỗi năm có thể do đó mà tiết kiệm chi tiêu 175 triệu bảng Anh, tương đương với 10% tổng chi tiêu của 2 công ty trước lúc sáp nhập.

Việc sáp nhập của các doanh nghiệp xuyên quốc gia làm cho người mua có thể tiến vào thị trường mới hoặc là giành được các hạng mục nghiệp vụ. Sau khi công ty tái bảo hiểm Mynich mua Công ty tái bảo hiểm của Mỹ, khiến thu nhập ròng về phí bảo hiểm dưới danh nghĩa của nó tăng mạnh mẽ tới 2,325 tỷ USD, không chỉ thực hiện được mục tiêu chiếm vị trí công ty tái bảo hiểm lớn thứ ba của nước Mỹ, mà còn thực hiện thành công mục đích đại quy mô tiến vào thị trường nước Mỹ.

Thông qua việc sáp nhập có thể làm cho tư bản ngân hàng và tư bản bảo hiểm thâm nhập vào nhau. Từ việc mấy năm trước đây Ngân hàng Hà Lan, Ngân hàng bưu chính Hà Lan, Công ty bảo hiểm Hà Lan sáp nhập thành ING, đến việc tập đoàn Su sai Thụy sĩ mua sáp nhập với tập đoàn bảo hiểm Phong-ten, Ngân hàng và bảo hiểm bất tay.kinh doanh đã trở thành chuyện thường thấy ở Châu Âu. Từ việc ngân hàng to nhất Canada ngày nay - Ngân hàng Hoàng Gia, tuyên bố sẽ mua Công ty bảo hiểm nhân thọ Luân đôn của Canada, đến việc tháng 9 năm nay, tập đoàn bảo hiểm Su ris Thụy sĩ và Công ty thuốc lá Anh Mỹ(BAFS) sáp nhập, hình thành tập đoàn tín dụng vốn tư bản tự có 18 tỷ USD, tổng giá trị tài sản 342 tỷ USD, mỗi lần đều tạo ra một công ty tín dụng to lớn. Ở nước Mỹ và Australia, người làm ra luật pháp và người giám sát quản lý thị trường cũng đang xem xét lại pháp lệnh liên quan đến việc tách bạch giữa Ngân hàng và bảo hiểm. Thông qua việc sáp nhập bảo hiểm xuyên quốc gia, xuyên ngân hàng, sẽ xuất hiện một loạt công ty bảo hiểm loại hình lớn, vốn liếng hùng hậu, ưu thế tập trung.

2. Lựa chọn chiến lược mở cửa đối ngoại của thị trường bảo hiểm

Sự ảnh hưởng của toàn cầu hóa kinh tế đối với ngành bảo hiểm nước ta chủ yếu biểu hiện ở chỗ mở cửa thị trường bảo hiểm nước ta cho nước ngoài, cho các công ty bảo hiểm nước ngoài vào, cho các công ty bảo hiểm ở trong nước đi ra ngoài. So sánh với các công ty bảo hiểm lớn của nước ngoài thì thực lực của các công ty bảo hiểm ở trong nước vô cùng yếu ớt, do đó trong một thời gian khá dài, vấn đề chủ yếu mà việc mở cửa thị trường bảo hiểm phải giải quyết là làm thế nào để đối ứng với sự cạnh tranh của các công ty bảo hiểm có vốn đầu tư nước ngoài ở tại thị trường trong nước. đã tham gia Tổ chức thương mại thế giới, việc mở cửa thị trường bảo hiểm là cục diện đã định, ngành bảo hiểm đã bắt đầu tiến trình toàn cầu hóa về mặt chính sách.

Thứ nhất, xây dựng một mô thức bảo hiểm phù hợp với tình hình của nước ta. Cần chú ý đầy đủ đến mấy mặt sau đây: Hình thức phải hợp lý, tức là hình thức của các công ty bảo hiểm đưa vào nước ta cần có lợi nhất cho sự giám quản. Trước mắt có 3 loại hình thức: Chi nhánh của công ty bảo hiểm nước ngoài, công ty 100% vốn nước ngoài, công ty liên doanh với nước ngoài. Hai hình thức công ty đầu do công ty bảo hiểm nước ngoài khống chế toàn bộ cổ phần, hoạt động kinh doanh do công ty nước ngoài thao túng, thường trở thành công cụ để trốn tránh thuế, phân tán chi phí bất hợp lý cho công ty mẹ. Đối với loại này thì ngành tín dụng nước ta với hệ thống giám quản chưa hoàn thiện, đành chịu bó tay. Cho nên giai đoạn hiện tại nên lấy việc tổ chức xây dựng công ty liên doanh bảo hiểm với nước ngoài làm chủ yếu, đưa chi nhánh công ty nước ngoài và công ty 100% vốn nước ngoài vào là thứ yếu. Việc làm phải thỏa đáng, tức là việc đưa các công ty có vốn đầu tư nước ngoài vào cần lấy chữ "ổn" làm đầu. Cần xem xét tổng hợp các nhân tố dưới đây:

(1) Các chỉ tiêu về độ sâu và độ dày về bảo hiểm của địa phương đó. (2) Trình độ quản lý vĩ mô. Mức độ hoàn bị của hệ thống tín dụng bảo hiểm. Năng lực và kinh nghiệm giám quản của ngành tín dụng bảo hiểm. (3) Năng lực cạnh tranh của các công ty bảo hiểm thương mại ở trong nước. Về mặt tốc độ đưa các công ty bảo hiểm có vốn đầu tư nước ngoài vào, cần có kế hoạch, có bước đi, có khống chế. Chỉ có như vậy mới có thể làm giảm hoãn sự xung kích đối với ngành bảo hiểm trong nước, nếu không thì sẽ muộn nhanh cũng chẳng được. Về số lượng, chất lượng và quy mô, cần có tiêu chuẩn và điều kiện nhất định, tức là cần đưa vào những công ty có thực lực hùng hậu, vai trò nghiệp vụ đầy đủ, uy tín tốt để giảm bớt sự rủi ro trong kinh doanh. Ngoài ra còn cần lựa chọn các công ty bảo hiểm của những quốc gia và khu vực có mối quan hệ kinh tế mật thiết với nước ta, đầu tư vào nước ta tương đối nhiều, để vào nước ta xây dựng cơ cấu nhằm cải thiện thêm một bước môi trường đầu tư của các doanh nghiệp thuộc quốc gia và khu vực đó ở nước ta, mở rộng buôn bán hai bên gia tăng vốn đầu tư của họ.

Thứ hai, tối ưu hóa môi trường bên trong và bên ngoài của thị trường bảo hiểm nước ta. *Trước tiên*, tối ưu hóa môi trường bên ngoài, thi hành cạnh tranh công bằng. Tiếp tục đi sâu vào cải cách thể chế kinh tế, đặc biệt là cải cách thể chế tín dụng để tạo môi trường kinh tế tốt cho sự phát triển của các doanh nghiệp bảo hiểm trong nước; tăng nhanh bước đi về xây dựng chế độ doanh nghiệp hiện đại, xây dựng các doanh nghiệp bảo hiểm thương mại có quyền tài sản chân chính rõ ràng, tự chủ kinh doanh, tự chịu trách nhiệm về lãi lỗ, tự mình phát triển; từng bước hủy bỏ các khoản chính sách ưu đãi đối với công ty bảo hiểm có vốn đầu tư nước ngoài, thi hành sự cạnh tranh công bằng

chân chính; xây dựng thị trường tái bảo hiểm trong nước, kiện toàn vai trò của doanh nghiệp bảo hiểm nước ta. *Sau đó là*, tối ưu hóa môi trường bên trong, nâng cao sức cạnh tranh tự thân. Tăng cường mức độ bồi dưỡng đào tạo nhân tài, nâng cao chất lượng dịch vụ và hiệu suất công tác; mở rộng đầu tư khoa học kỹ thuật, nâng cao chất lượng dịch vụ, thực hiện nhanh nhất mạng lưới thông tin và tự động hóa công việc văn phòng; tăng cường sự hợp tác phối hợp giữa các công ty bảo hiểm trong nước, thực hiện kỷ luật đồng nghiệp tự giác của doanh nghiệp bảo hiểm trong nước, tích cực mở rộng các loại nghiệp vụ bảo hiểm có yếu tố nước ngoài, thành lập bộ phận khai thác loại nghiệp vụ bảo hiểm có yếu tố nước ngoài, nghiên cứu nhu cầu của khách hàng bảo hiểm có yếu tố nước ngoài, không ngừng đưa ra loại nghiệp vụ bảo hiểm mới có yếu tố nước ngoài.

Thứ ba, hoàn thiện thể chế giám quản nghiệp vụ bảo hiểm nước ta. *Trước tiên*, hoàn thiện công tác có tính chất cơ sở về giám quản bảo hiểm. Xây dựng và hoàn thiện quy tắc kết toán bảo hiểm, chế độ báo cáo kết toán, chế độ kiểm tra tư cách chuyên gia kết toán, chế độ báo biểu giám quản, chế độ phân tích chỉ tiêu giám quản và dự báo, chế độ báo cáo kiểm tra hàng năm, xây dựng mô thức giám quản bảo hiểm lấy khả năng trả bồi thường làm nòng cốt. *Sau đó là*, tăng cường việc giám quản các công ty bảo hiểm có vốn đầu tư nước ngoài. Trình độ quản lý tiên tiến của công ty bảo hiểm có vốn đầu tư nước ngoài, việc thiết kế các loại bảo hiểm tiên tiến hơn trước, kinh nghiệm và phương pháp phong phú của họ, có tác dụng thúc đẩy rất lớn đối với sự phát triển của ngành bảo hiểm nước ta. Song quyết không thể buông lỏng việc giám quản đối với họ. Cần làm được các việc là đưa các công ty có vốn đầu tư nước ngoài mà vốn liếng hùng hậu, kỹ thuật tiên tiến, kinh doanh ổn định vào; chế độ thẩm

duyet chặt chẽ; quy định hạn mức thấp nhất về vốn kinh doanh và vốn bảo đảm; hạn chế phạm vi kinh doanh và loại nghiệp vụ của các công ty bảo hiểm có vốn đầu tư nước ngoài; định kỳ kiểm tra tài chính. Từ các mặt tỷ lệ bổ sung vốn, chất lượng tài sản, khả năng doanh lợi, tính chất lưu động... để giám quản khả năng trả bồi thường và hành vi vi phạm hiệp định của các công ty đó, tăng cường hợp tác, thực hành liên hợp giám quản.

Thứ tư, nâng cao phẩm chất dịch vụ, đẩy nhanh việc sáng tạo loại bảo hiểm mới. Hiện nay các công ty bảo hiểm ở nước ngoài đang dùng thành quả khoa học kỹ thuật cao, mới nhất để tuyên truyền và đẩy mạnh tiêu thụ sản phẩm của mình. Ngay từ năm 1995, công ty bảo hiểm A-lếch-xăng-đơ của Mỹ và 6 công ty bảo hiểm lớn khác, cùng với công ty điện tín Anh quốc hợp tác xây dựng "mạng lưới bảo hiểm thế giới" vì tính hóa. Theo thống kê, tham gia vào mạng lưới này có thể hạ thấp 20% giá thành kinh doanh. Công ty Hisox thuộc tập đoàn bao thầu Lau-khơ Anh quốc, tập đoàn bảo hiểm Chubb của Mỹ đã tham gia vào con đường thông tin cao tốc toàn cầu, thông qua internet tuyên truyền sấp nhập và tiêu thụ sản phẩm của mình. Về mặt kỹ thuật kinh doanh đã thực sự thực hiện được tính chất quốc tế của nghiệp vụ kinh doanh bảo hiểm. Mấy năm gần đây, ở nước ta ngành bảo hiểm tuy phát triển tương đối nhanh, song phương pháp dịch vụ đơn giản, loại sản phẩm bảo hiểm có hạn, không thể thỏa mãn được nhu cầu có nhiều mức và ngày càng tăng của người tiêu dùng. Tích cực chủ động học tập cách làm tiên tiến của các doanh nghiệp bảo hiểm phương tây và không ngừng sáng tạo cái mới, là nhiệm vụ gấp trước mắt.

Thứ năm, tăng nhanh bồi dưỡng một loạt các công ty lớn, tập đoàn lớn về nghiệp vụ bảo hiểm cho dân tộc, có kỹ thuật bảo

hiếm tiên tiến, kinh nghiệm quản lý phong phú, hiệu quả kinh tế cao. Sự phát triển ngành bảo hiểm của một dân tộc và đất nước, nâng cao trình độ kinh doanh bảo hiểm, cho đến vị trí cạnh tranh trong thị trường bảo hiểm quốc tế, chủ yếu là dựa vào các công ty bảo hiểm loại lớn hoặc tập đoàn công ty của nước mình. Hiện nay, lực lượng khai phá kỹ thuật bảo hiểm trên thế giới đang xuất hiện xu thế tích tụ vào các công ty bảo hiểm loại hình lớn. Họ có vốn rất hùng hậu, có đông đảo nhân tài, đang lũng đoạn các thành quả khoa học kỹ thuật mới nhất, có tiềm lực phát triển to lớn. Nước ta cũng cần lựa chọn một loạt các công ty bảo hiểm loại lớn có điều kiện tốt, tích cực sáng tạo điều kiện, tập trung vốn, giúp đỡ chính sách, nâng cao hàm lượng kỹ thuật và tỷ suất chiếm lĩnh thị trường của họ, phát huy vai trò chủ đạo và lôi kéo của các công ty này về mặt làm lớn mạnh ngành bảo hiểm của dân tộc, đối đẳng được với các công ty bảo hiểm có vốn đầu tư nước ngoài./.

Chịu trách nhiệm xuất bản: LÊ PHÚ HOÀNH

Biên tập:

Viện Khoa học Tài chính

Sửa bản in:

Viện Khoa học Tài chính

Trình bày bìa:

Lê Phong Lan

VIỆN KHOA HỌC TÀI CHÍNH

In 1.500 cuốn khuôn khổ 15x21cm, tại Xưởng in NXB Văn hóa Dân tộc
Giấy phép xuất bản số: 05/189 CXB-QLXB
In xong và nộp lưu chiểu Quý I năm 2002